

# והארץ לא תימכר לצמיתות

עקרון הקרקע הלאומית בהליך החקיקה ובחוק הישראלי  
יוסי כץ\*

כארבעים שנה לאחר חקיקתו של 'חוק יסוד: מקרקעי ישראל' ו'חוק מקרקעי ישראל 1960', עומדים שני חוקים אלה בפני איומים שמולם לא עמדו זה ארבעה עשורים. התמורות בחברה הישראלית לכיוון של חברה מערבית קפיטליסטית אשר ערכי עבודת האדמה במשמעותם הרחבה הופכים להיות זרים לה, תהליך ההפרטה המואץ, הירידה המתמדת במשקלה של החקלאות במדינה ובמשקלה הכולל של ההתיישבות העובדת, תהליך הפיתוח המואץ ועמו לחצי השוק לשינויי ייעוד של קרקע חקלאית יחד עם תביעת החקלאים לעיגון זכויותיהם בקרקע — כל אלה, אך לא רק, תורמים להגברת הקולות התובעים לשנות את חוק היסוד או לחילופין להרחיב את היתרי מכירת קרקעות הלאום שבחוק מקרקעי ישראל.

מן המפורסמות הוא כי באופן עקרוני אין מדינת ישראל מוכרת את קרקעותיה אלא מחכירה אותן לתקופות זמן של 49 שנים. ואכן, אחד מחוקי היסוד שהתקבל בכנסת בשנת 1960, הלא הוא 'חוק יסוד: מקרקעי ישראל', קובע כי "מקרקעי ישראל — והם המקרקעין בישראל של המדינה, של רשות הפיתוח או של הקרן הקימת לישראל — הבעלות בהם לא תועבר אם במכר ואם דרך אחרת."<sup>1</sup> אמנם סעיף 2 לחוק היסוד מפנה ליוצאים מהכלל שבהם מותרת המכירה והם המפורטים בחוק מקרקעי ישראל, תש"ך 1960,<sup>2</sup> אך הכלל ברור: מקרקעי ישראל אינם נמכרים

\* הכותב הוא פרופסור במחלקה לגיאוגרפיה באוניברסיטת בר אילן וחבר הוועדה האקדמית המייעצת של המכון לחקר שימושי קרקע.

אלא נמסרים בחכירה. למעשה, כלל זה נקבע במסגרת חוקים אחרים כבר זמן קצר לאחר הקמת המדינה.

עובדות אלה לכאורה מפתיעות ולו רק בשל העובדה שאין זה דבר מובן מאליו שמדינה איננה מוכרת מקרקעותיה. רבות המדינות שנוהגות למכור מקרקעותיהן, אם כדי להאיץ תהליכי פיתוח באמצעות היוזמים רוכשי הקרקעות ואם כדי לנצל מקור הכנסה. ואכן מטעמים אלה ואחרים נשמעת בשנים האחרונות גם מחוגי ממשלות ישראל הדרישה לרפורמה בעיקרון המקודש של אי מכירת מקרקעי ישראל.

במאמר זה ינתחו היסודות והטעמים לקביעת עקרון אי מכירת מקרקעי ישראל בחוק הישראלי והרקע לכך, ולבחנית העמדות השונות בסוגייה העקרונית של אי מכירת קרקעות כפי שהשתקפו בהליכי החקיקה. כפי שנראה בהמשך, לא הכול היו תמימי דעים עם העיקרון מחד ועם היוצאים מהכלל שנקבעו בחוק, מאידך. מאמר זה גם יברר את מידת התאמת עמדתה הבסיסית של יוזמת החקיקה – הממשלה – לנוסח החוקים עצמם, כפי שקבעה בסופו של דבר הכנסת.

כבר בראשית הדברים יש לומר כי קביעת עקרון אי מכירת מקרקעי ישראל (מלבד היוצאים מהכלל) בחוקי מדינת ישראל, לא היה מנותק מהרקע ההיסטורי הקשור ברכישת קרקעות על ידי הממסד הציוני בתקופת היישוב. במילים אחרות, לעיקרון המקודש של הקק"ל לרכוש את קרקעות ארץ ישראל לבעלות הלאום, לאסור בעיקרון את מכירתן ולהתיר רק את החכרתן, הייתה השפעה על החקיקה ועל נוסח החוקים. המאמר בוחן את מידת השפעה זו.

המאמר מתבסס על חומר ראשוני כמו מסמכי הקק"ל, פרוטוקולים של ישיבות הממשלה ופרוטוקולים של ישיבות מליאת הכנסת וועדותיה, והוא מתחלק לשלושה חלקים. החלק הראשון מברר את שורשי עקרון הבעלות לצמיתות על קרקעות הלאום במשנתה של הקק"ל. החלק השני בוחן את הרקע לחקיקת החוקים שהגדירו את עקרון הבעלות לצמיתות של המדינה והקק"ל על מקרקעי ישראל וקבעו את היוצאים מהכלל. כמו כן, מסכם חלק זה את הסעיפים הרלוונטיים בחוקים הללו. החלק השלישי מנתח את עיקרי העמדות בשאלת עקרון הבעלות לצמיתות על מקרקעי ישראל כפי שבאו לידי ביטוי בדיוני הממשלה ובהליכי החקיקה בכנסת ביחס לחוקים שסוכמו בחלקו השני של המאמר.

### עקרון איסור מכירת קרקעות במשנתה של הקק"ל

רעיון הקמת קרן לאומית שכספיה יאספו מאמצעי העם היהודי כולו ויוקדשו לרכישת קרקעות בארץ ישראל, קרקעות אשר לא יימכרו לעולם אלא יוחכרו לתקופה של 49 שנים, הועלה על ידי פרופ' צבי הרמן שפירא במהלך הקונגרס הציוני הראשון ב-1897.<sup>3</sup> בשנת 1901, במהלך הקונגרס הציוני החמישי, אושרה הקמתה של הקק"ל על פי המתווה והעקרונות שקבע שפירא, ובהם הבעלות לצמיתות של העם היהודי, באמצעות הקק"ל, על הקרקעות שירכשו.<sup>4</sup> כעבור שש שנים, באפריל 1907, אושרו תקנות הקק"ל המעגנות משפטית את עקרון הבעלות לצמיתות של הקק"ל על כל הקרקעות שתרכוש.<sup>5</sup>

קביעת עקרון הבעלות לצמיתות של הקק"ל על קרקעותיה לא נבע רק מתוקף הנימוק הפורמלי שהקרקעות נרכשו בכספי העם היהודי כולו, ואשר על כן העם היהודי הוא בעל הקרקעות, ולכן לא ניתן למוכרן.<sup>6</sup> דומה כי הסיבות המהותיות לעקרון בעלות הקק"ל לצמיתות ואיסור המכירה קשורות מחד באידיאה היהודית-דתית בעניין הבעלות היהודית על קרקע בארץ ישראל על פי הצו האלוקי שעליו דיבר שפירא, ומאידך באידיאות חברתיות-כלכליות שעל בסיסן ביקשו אלה שהיו קשורים בהקמת הקרן, להצמיד את המפעל ההתיישבותי הציוני, שכן לצורת החזקה על הקרקע ישנן השלכות ברורות על אפשרויות ההתיישבות ואופיה. זאת במיוחד כשהציונות ראתה בכיסוסו של מעמד עובדי אדמה בארץ, תנאי להגשמת חזונה ולהשגת יעדיה בארץ ישראל.<sup>7</sup>

"את תכניתו קשר שפירא בתורת משה: 'האדמה לא תימכר לצמיתות' לקניין הפרט משום שהיא בניין-עולם של עם-ישראל." כך קובע מקס בודנהיימר<sup>8</sup> שניהל קשרים הדוקים עם שפירא, היה קשור לייסודה של הקרן מאז הקונגרס הראשון, ומונה למנהלה הראשון.<sup>9</sup> גם אברהם גרנות (גרנובסקי), מראשוני עובדי הקק"ל, ממנהליה, ממחברי משנתה במשך שנים רבות ומי שעמד משנות ה-40 בראש הדירקטוריון של הקק"ל, קובע באחד ממאמריו כי "שפירא ראה בקרן הקימת מכשיר להגשמת הרעיון המסורתי היהודי של קרקע לאומית שהיה מקובל על העם בימים עברו."<sup>10</sup> פרנץ אופנהיימר, ששמו אף הוא נקשר בייסוד הקק"ל, ציין גם הוא, כי "מה שעושה הקק"ל ברוכשה לעצמה את האדמה לקניין עולם, לצמיתות, ובמסרה אותה לידי יחידים לשם שימוש בלבד — ברוח תורתנו היא עושה, מקיימת היא את המצוות התלויות בארץ לפי עומק הכוונה של דיני הקרקעות אשר בתורת משה — מעשה אבות סימן לבנים."<sup>11</sup>

אכן יש להניח כי שפירא — מוסמך לרבנות מרבנים ידועים, רב בליטא, חריף וביקא בתלמוד שאותו סיים מספר פעמים, פרש להשכלה, אך בשנות ה-90 "חזר להיות דתי המאמין בהתגלות השכינה ובהשגחה.... שמר את המצוות המעשיות והגן עליהן,"<sup>12</sup> — ראה ביהדות תורת חיים.<sup>13</sup> איש זה ביקש לקשור את גאולת הארץ ברעיון הדתי הבסיסי הקשור במצוות היובל והקובע "והארץ לא תימכר לצמיתות כי לי הארץ." (ויקרא כ"ה, כ"ג).

לצד הרצון להגשים אידיאה יהודית עמוקה, הושפע עקרון בעלות הקרן לצמיתות על הקרקע, מרעיונות חברתיים-כלכליים והתיישבותיים מ'תקנים' שסובבו בעולם האירופאי במחצית השנייה של המאה ה-19 ושחלקם אף הוצא לפועל — ושדיכרו על ההכרח בקביעת עקרון בעלות הכלל על הקרקע. יש הטוענים, אם כי אין כל הוכחה לכך, ששפירא עצמו הושפע מרעיונות כאלה, שתאמו את רעיון היובל והובעו בין היתר על ידי הרצקה ופלירשהיים<sup>14</sup>. אותם 'מתקנים' עמם נמנה פרנץ אופנהיימר שהעלה את רעיונותיו בפני הקונגרס הציוני בראשית המאה — ראו את תרונות בעלות הכלל על הקרקע ומסירתה בחכירה בלבד, בעיקר בתחומים הבאים:

א. ערובה נגד שקיעתם של חקלאים בחובות בשל רכישת קרקע ביוקר, המאלצת אותם למכור לבסוף את חלקותיהם, וכך עלול להיפתח פתח להצטברות קרקעות בידי מעטים ולנישולם ולהידלדלותם של אחרים. באופן זה מתהווים מעמדות מנוגדים מבחינה כלכלית וחברתית.

ב. בעלות הכלל מונעת את הפרולטריוזציה של הכפר ואת מעברם של בני הכפר אל הערים, וכך מונעת היווצרותם של מרכזים צפופים בערים, על כל ההשלכות השליליות שבכך, ונשמר שווי המשקל בין הכפר לעיר, שהוא תנאי להתפתחות כלכלית בריאה.

ג. בעלות פרטית על קרקעות עלולה להביא לספסור בהן, לשינוי ייעודן, להתרכזות האיכר בצפיפות לעליית מחירן כדי למוכרן, וכך יהיה זה בלתי אפשרי ליצור מעמד של איכרים הקשור לאדמתו לאורך זמן, ושבקיומו ישנה נחיצות למדינה כולה.

ד. בעלות הכלל על קרקעות מזכה את הכלל כולו בתמורה הבאה מעליית ערכן.

ה. בעלות הכלל מאפשרת התניית תנאים בין הכלל לחוכר, תנאים אשר טובת הכלל דורשת אותם, באופן שהחוכר יהיה מוגבל לבצע פעולות שהכלל יכול להינזק מהן. כך לא יכול הפרט למכור את נחלתו ליסודות אנושיים שאינם מתאימים לקהילה ושכניסתם אליה עלולה לפוררה. בשל כך מהווה בעלות הכלל על הקרקעות הכרח קיומי אצל קהילות שזה מקרוב נוסדו ושהלכידות הפנימית היא תנאי ליציבותן ולקיומן.

ו. בעלות הכלל על הקרקעות מאפשרת שליטה על האופי הלאומי שהכלל בחר ליצור באמצעות התיישבות על אותן קרקעות. אופי זה עלול להיפגע, אם הפרט, משיקולים כלכליים, יוכל למכור את קרקעותיו או לאפשר את השימוש בהן ליסודות לאומיים הנוגדים את מטרות הכלל ורצונותיו. בהקשר לכך, טען אופנהיימר, שתרם רבות לעיגון רעיונות הקק"ל במסגרת הרעיונות החברתיים-כלכליים וההתיישבותיים הכלל-עולמיים, כי רק הבעלות לצמיתות באמצעות הקק"ל על קרקעות המפעל ההתיישבותי הציוני בארץ ישראל, תוכל לשמור על האופי הלאומי של מפעל זה. זאת משום שרק בדרך זו תימנע האפשרות למכור קרקעות לערבים או להעסיק עליהן פועלים ערביים<sup>15</sup>.

#### מכירת קרקעות אפשרית — באמצעות חברות בנות שהעיקרית בהן היא 'הימנותא'

כאמור, עקרון איסור מכירת קרקעות הקק"ל והחזרתן בלבד עוגן משפטית בתקנות הקק"ל משנת 1907. עם זאת, על פי התקנון, הותר לדירקטוריון הקק"ל להחליף קרקעות של הקק"ל בקרקעות שביקשה לרכוש. תקנות אלה נשארו בתוקפן עד היום — כמאה שנים מאז הוחלט על הקמת הקק"ל.

במחצית השנייה של שנות ה-30 הגיעה הקק"ל למסקנה, כי יש מקרים שעליה לחרוג מהעיקרון ולמכור קרקעות. מאחר שדבר זה נאסר עליה מתוקף תקנותיה, החליטה הקק"ל להקים 'חברות עזר', בבעלות מלאה של הקק"ל, שעליהן לא יחולו מגבלות המכירה. תחילה הוקמה חברת 'מהימן' אך עד מהרה תפסה את מקומה חברת 'הימנותא' (מארמית: נאמנות) — אף היא בבעלות מלאה של הקק"ל והקיימת עד היום<sup>16</sup>. בין היתר, התאפשר לקק"ל באמצעות 'הימנותא' לגייס הון, אם באמצעות שיתוף עם הון פרטי ואם באמצעות מכירת נכסי נדל"ן מסוימים.

השיתוף עם ההון הפרטי היה כרוך במכירת הקרקעות שנרכשו על ידי הקק"ל עבור ההון הפרטי – פעולה שהיתה אסורה על הקק"ל. אשר על כן במקרים שבהם היתה הרכישה קשורה בשיתוף עם הון פרטי<sup>17</sup>, היא נרשמה מראש על שם 'הימנותא' עד להעברת הקרקעות לבעלים האמיתי. כמו כן נכסי נדל"ן שהגיעו לקק"ל כתוצאה מתרומה, או אף קנייה שמראש לא הייתה לקק"ל כל כוונה להחזיק בהם, אלא למוכרם בהודמנות המתאימה כדי להשתמש בכסף המתקבל כ"אמצעי מימון למטרת גאולת הארץ" – נרשמו אף הם על שם 'הימנותא'. על רקע העובדה ש'הימנותא' היא למעשה הקק"ל<sup>18</sup>, העלה לימים אחד מעובדיה הבכירים של הקק"ל את השאלה המשפטית-מוסרית: "אם הרכוש של חברות העזר אין בינו ובין יתר רכוש הקק"ל אלא צורה טכנית בלבד, שמא גם רכוש זה (הרשום ע"ש חברות העזר) אסור במכירה, כיתר הרכוש של הקק"ל (דבר שהוא בניגוד לכוונתנו ובניגוד למה שנהגנו)?"<sup>19</sup> ואולם נראה שהעניין לא הטריד יתר על המידה לא את הנהלת הקק"ל ולא את הדירקטוריון שלה.

קביעת העיקרון האוסר על הקק"ל למכור את קרקעותיה כלל לא היתה קשורה להתגבשותה מאוחר יותר (החל משנת 1904), של תנועת העבודה בארץ ישראל. הוגי רעיון הקק"ל ומעצבי עקרונותיה, לא השתייכו לתנועת העבודה, אלא שתנועת העבודה אימצה לעצמה את רעיון הקק"ל, וראתה בו את אחד היסודות להגשמת השקפת עולמה הציונית-סוציאליסטית ומכשיר ליצירת ההתיישבות העובדת. מכאן קצרה הדרך לכך שראשי תנועת העבודה ונושאי דברה הרעיוניים הפכו להיות נושאי הרעיון של הקרקע הלאומית והלוחמים לקיימו הלכה למעשה. כידוע, עקרון הקרקע הלאומית מהווה את היסוד הטריטוריאלי של ההתיישבות העובדת על שתי צורותיה – הקיבוץ והמושב כאחד, עד היום, והמושגים 'קרקע לאומית' ו'חכירה' הנם שמות נרדפים להתיישבות העובדת<sup>20</sup>.

מאז הקמתה בראשית המאה ועד להקמת המדינה רכשה הקק"ל קרוב למיליון דונם – רוב רובו קרקעות חקלאיות – ורכוש זה היווה יותר ממחצית הרכוש הקרקעי שבבעלות יהודית ערב הקמת המדינה. על רכוש קרקעי זה הוצא לפועל עיקרו של המפעל ההתיישבותי הציוני עד להקמת המדינה<sup>21</sup>. זמן קצר לאחר הקמת המדינה מכרה המדינה לקק"ל מיליון דונם מאותם שטחים שנעזבו במלחמת השחרור על ידי בעליהם הערבים והועברו לרשותה של המדינה. גם קרקעות אלה היוו את המסד להתיישבות העובדת שהוקמה מיד לאחר מלחמת העצמאות. כיום מחזיקה הקק"ל בסך הכל כ-13% משטחי מדינת ישראל בגבולות 1967 (כ-2.64 מיליון דונם מתוך 20.4 מיליון דונם) והיא משמשת כבעל הקרקעות הגדול ביותר בישראל לאחר המדינה<sup>22</sup>.

### קביעת עקרון איסור מכירת מקרקעי ישראל בחקיקה הישראלית

מורשת הקק"ל בעניין איסור מכירת קרקעות הלאום אלא החכרתן בלבד (ועם זאת אישורם של יוצאים מהכלל שבהם כן הותרה המכירה), באה לידי ביטוי ביחס לכלל מקרקעי ישראל במסגרתם של ארבעה חוקים שנתקנו בשנים 1950-1960. הראשון היה 'חוק רשות הפיתוח (העברת נכסים) 1950' שאושר בכנסת בסוף יולי 1950<sup>23</sup>; השני, 'חוק נכסי המדינה – 1951', שאושר בכנסת בתחילת פברואר 1951<sup>24</sup>; השלישי, 'חוק יסוד: מקרקעי ישראל' אשר אושר

במחצית השנייה של יולי 1960, והרביעי, שאושר יחד עם השלישי, היה 'חוק מקרקעי ישראל — 1960'<sup>25</sup>.

### חוק רשות הפיתוח

'חוק רשות הפיתוח — 1950' נחקק על רקע רצונה של הממשלה לאפשר לה שימוש בלתי מוגבל ברכוש הערבי הנטוש שהותירו אחריהם הנפקדים הערביים בעקבות מלחמת העצמאות. המדובר היה ברכוש קרקעי עצום שהסתכם בסך של כ-4.1 מיליון דונם מתוך כ-20.4 מיליון דונם שנמצאו בגבולות מדינת ישראל בתום המלחמה. רכוש הנפקדים הערביים היווה אפוא כ-20% משטחי מדינת ישראל — כולל שטחי הנגב ויותר מ-50% משטחי המדינה, ללא שטחי הנגב<sup>26</sup>. רכוש זה נתפס והוחזק בידי של האפוטרופוס על נכסי נפקדים. על פי החוק, האפוטרופוס היה מנוע מלמכור את הקרקעות או להחכירן לתקופה שעלתה על שש שנים<sup>27</sup>. מאידך, למדינה היה עניין רב להשתמש בקרקעות אלה בראש ובראשונה לצורך פעולות פיתוח נרחבות שנדרשו לשם קליטת העלייה בעיר ובכפר והרחבת ההתיישבות הקיימת, כמו גם למכור קרקעות לצורך הכנסות כספיות שלהן הייתה המדינה זקוקה ביותר<sup>28</sup>. חוק זה, כדברי שר האוצר דאז, אליעזר קפלן, אמור היה לשמש "חוליה חשובה מאד במערכת הכלים שאנחנו מקימים לשם פיתוח הארץ ולשם קליטת העלייה"<sup>29</sup> אמנם בחלק מהקרקעות עשתה כבר הממשלה שימוש בשנה וחצי שמאז הכרזת העצמאות, אך היה זה כדברי קפלן "בלי יסוד חוקי מספיק"<sup>30</sup>. חוק רשות הפיתוח נועד אפוא להסדיר את היסודות החוקיים לשימושה של הממשלה בקרקעות אלה<sup>31</sup>.

מטעמים פוליטיים מובנים, היתה בחוק הפרדה בין רשות הפיתוח והממשלה, אף שברור היה לעוסקים במלאכה כי מדובר בגוף ממשלתי לכל דבר. מאותם טעמים, מטרתו העיקרית של החוק הוסיחה בנוסח החוק המוצע באופן שלא היה שום גורם שלא יכול היה למכור קרקעות לרשות הפיתוח (ולא רק האפוטרופוס על נכסי נפקדים). כך, פוטנציאל הרכוש שיכול היה להצטבר ברשות הפיתוח היה עצום וכלל את רכוש הנפקדים, אדמות המדינה, קרקעות הרשויות המקומיות, קרקעות הגרמנים, קרקעות האפוטרופוס הכללי, קרקעות הממונה על רכוש האויב, קרקעות פרטיות ועוד<sup>32</sup>. ואכן, לימים, הדגיש אבא חושי, יושב ראש ועדת הכלכלה של הכנסת שדנה בהצעת החוק, כי "רשות הפיתוח עלולה להיות למוסד כביר ביותר בארץ, בעל סמכויות גדולות ועצומות ובעל אפשרויות גדולות ועצומות שיהיה שליט על רכוש גדול שאין שני לו בארץ"<sup>33</sup>.

במטרה לעשות שימוש נרחב ובלתי מוגבל בקרקעות שיירכשו על ידי רשות הפיתוח, קבע סעיף מרכזי בהצעת חוק העברת נכסים לרשות הפיתוח, תש"י — 1949, שהגישה הממשלה לאישור הכנסת, כי רשות הפיתוח מוסמכת "למכור נכסים, להעבירם בדרך אחרת, להשכירם, להחכירם, ולשעבדם"<sup>34</sup> במילים אחרות, רשות הפיתוח — ולמעשה הממשלה — לא הוגבלה כלל במכירת קרקעות, בין אם המדובר בקרקעות עירוניות ובין אם המדובר בקרקעות חקלאיות. מאחר שרשות הפיתוח, כזכור, יכלה גם לרכוש קרקעות מדינה, וכן גם קרקעות אחרות שבצורה זו או אחרת המדינה החזיקה בהן, הרי שבאמצעות רשות הפיתוח יכלה הממשלה למכור ללא הגבלה כל קרקע שהייתה לה זיקת בעלות עליה ולא רק נכסי נפקדים שהחזיק בהם האפוטרופוס.

ההתנגדויות לסעיף 'היתר המכירה' הבלתי מוגבל הושמעו כבר במליאת הממשלה – למרות שנוסח הסעיף לא שונה בהצעת החוק שהוגשה לקריאה ראשונה – ואילו הכנסת, בעקבות דיונים נוקבים הן במליאה והן בוועדת הכלכלה, דחתה אותו<sup>35</sup>. נוסח החוק כפי שאושר על ידי הכנסת קבע כי רשות הפיתוח לא תוכל למכור קרקעות חקלאיות ועירוניות, למעט למדינה, לקק"ל, לרשויות מקומיות ולמוסד שיאושר על ידי הממשלה לצורך יישובם של ערבים מחוסרי קרקע. זאת ועוד: קוני הקרקעות הפוטנציאליים הנ"ל לא יוכלו למכור קרקעות שרכשו מרשות הפיתוח אלא בהסכמת רשות הפיתוח ורק לגופים הנ"ל. אולם ביחס לקרקעות עירוניות בלבד קבע החוק מכסה של מאה אלף דונם בלבד שהותרו למכירה לכל גורם שמעבר לגופים הנ"ל (קרי: גורמים פרטיים), אך כתנאי שהקרקעות הוצעו תחילה למכירה לקק"ל וזו דחתה את ההצעה. עוד קבע החוק הגבלת מכירה כללית ולפיה כל מכירה מכל סוג ולכל גורם חייבת להיות מאושרת בהחלטת ממשלה<sup>36</sup>. כך, בניגוד לכוונתה הראשונית של הממשלה, אימץ למעשה המחוקק את עקרון הקק"ל גם על קרקעות רשות הפיתוח, למעט ביחס למאה אלף דונם קרקעות עירוניות שאותן ניתן לראות כמעין קרקעות "הימנותא" של המדינה.

#### חוק נכסי המדינה

החוק השני שבו באה לידי ביטוי מורשת הקק"ל בהקשר לעקרון איסור מכירת קרקעות, היה כאמור 'חוק נכסי המדינה' – 1951. מטרתו העיקרית של החוק, שאף הוא הוגש לכנסת ביוזמת הממשלה, הייתה להבהיר את זכות הבעלות של מדינת ישראל על שני סוגי נכסים המצויים בתחומיה: נכסי שלטונות המנדט בארץ ישראל ונכסים ללא בעלים. ברור כי המרכיב העיקרי של 'נכסים' היו קרקעות. אלה הסתכמו עם הקמת המדינה בכ-13.6 מיליון דונם, מהם 12.6 מיליון דונם בנגב. יודגש כי החוק לא התייחס לנכסים שהוקנו לאפוטרופוסים למיניהם, לנכסי נפקדים (ומילא הוא לא התייחס ישירות לעיקר הנכסים שרשות הפיתוח אמורה היתה לעסוק בהם), לקרקעות שהיו בידי הממונה על רכוש האויב ולקרקעות הגרמנים<sup>37</sup>.

הצעת החוק התייחסה בין היתר לאפשרות מכירת נכסי המדינה, וכך היתה זו הצעת החוק השנייה שגובשה ביוזמת הממשלה, ושאהד מסעיפיה התייחס למכירת קרקעות ממשלה. "סעיף המכירה" בהצעת החוק שאישרה הממשלה, קבע: "הממשלה רשאית, בשם המדינה, למכור נכסים מנכסי המדינה... להעבירם בדרך אחרת, להשכירם, להחכירם, להחליפם, לשעבדם, להרשות את השימוש בהם או את ניצולם ולהעניק זכויות אחרות בהם בכל התנאים שתראם נאותים."<sup>38</sup> הצעת החוק אפשרה אפוא, באופן כמעט זהה לחלוטין להצעת חוק רשות הפיתוח שהוגשה בזמנו על ידי הממשלה, למכור קרקעות מדינה ללא כל הגבלה. יתרה מזאת: בעוד שבהצעת חוק רשות הפיתוח התנתה הממשלה את המכירות באישור ממשלה על כל מכירה ומכירה, הרי בהצעת חוק נכסי המדינה שהוגשה לכנסת בקריאה ראשונה, אפילו אישור זה לא נדרש כתנאי לביצוע מכירות. עד כמה שיישמע הדבר מוזר, מתברר גם כי בניגוד להצעת חוק רשות הפיתוח, שביחס אליה קיימה מליאת הממשלה דיון נרחב שבמהלכו הוקדש מקום נכבד ל"סעיף המכירה", לא קיימה הממשלה כל דיון בהצעת חוק נכסי המדינה<sup>39</sup> והיא הועברה לאישור הכנסת אשר דנה בה בקריאה ראשונה בתחילת נובמבר 1950. זאת ועוד: הצעת החוק המתירה למעשה מכירת קרקעות מדינה ללא כל הגבלה, עמדה בסתירה גמורה לנאמר בחוק

רשות הפיתוח אשר התקבל בכנסת חודשיים בלבד לפני שהוגשה לקריאה ראשונה הצעת חוק נכסי המדינה.

ואכן המחוקקים, הן במסגרת דיוני המליאה והן במסגרת דיוני ועדת הכספים עמדו על הסתירות הנ"ל<sup>40</sup> ולא אישרו את "סעיף המכירה" כפי שביקשה הממשלה. הם אימצו שוב את עקרונות הקק"ל וקבעו בחוק כי: "א) בהתחשב עם האמור בסעיפים הקטנים (ב) ו(ג) להלן, רשאית הממשלה בשם המדינה למכור נכסים מנכסי המדינה... (ב) (1) הממשלה לא תהא רשאית, בשם המדינה, למכור או להעביר את זכות הבעלות בדרך אחרת על נכס מקרקעין מנכסי המדינה בישראל שאינו קרקע עירונית (!) וששטחו אינו עולה על מאה דונם, אלא לשם יישור גבולות או השלמת נחלאות לצורכי פיתוח לא חקלאי או למטרות אחרות כיוצא באלה; (!!) וששטחו עולה על מאה דונם אך אינו עולה על אלף דונם, אלא לצורכי פיתוח לא חקלאי ובאישור ועדת הכספים של הכנסת; (!!!) וששטחו אינו עולה על אלף דונם, אלא לצורכי פיתוח לא חקלאי ובאישור הכנסת... (3) על אף האמור בסעיף קטן זה, תהא הממשלה רשאית, בשם המדינה (!) — למכור כל נכס שמדובר בו בסעיף קטן זה או להעביר את זכות הבעלות עליו בדרך אחרת, לכל מטרה שהיא, לקרן הקימת לישראל, לרשות הפיתוח או לרשות מקומית..."<sup>41</sup>

על הממשלה נאסר אפוא, באופן עקרוני, למכור קרקעות חקלאיות לפרטיים אלא בכמות מצומצמת מאד ובתנאים מסוימים, שבמרכזם התנאי שהקרקע הגמכרת מיועדת אך ורק לצורכי הפיתוח העירוני. אמנם, בניגוד לחוק רשות הפיתוח לא הוגבלה הממשלה הפעם למכור קרקעות עירוניות, אך זאת משני טעמים עיקריים: ראשית, הכנסת קיבלה את עמדת הממשלה שלפיה לא ניתן להטיל הגבלה כמותית (בדומה לחוק רשות הפיתוח) על מכירת עירוניות משום ש"אי אפשר לחזות מראש מה יהיו נכסי המדינה". שנית, הכנסת רשמה לפנייה את הצהרת שר האוצר בפניה, שלפיה ברגע שהיקף מכירת הקרקע העירוניות לפרטיים במסגרת חוק רשות הפיתוח וחוק נכסי המדינה גם יחד יגיע ל-100,000 דונם, ימסור על כך השר הודעה לכנסת, על מנת שזו תוכל להעריך מחדש את נושא מכירת הקרקע העירוניות ולקבל החלטות בהתאם. כמילים אחרות, המחוקק הניח כי גם במסגרת חוק נכסי המדינה יוגבלו המכירות העירוניות לפרטיים לאותם מאה אלף דונם שאליהם מתייחס כבר חוק רשות הפיתוח<sup>42</sup>.

### חוק יסוד: מקרקעי ישראל וחוק מקרקעי ישראל — 1960

בשנת 1960 שוב אימץ המחוקק את עקרונות הקק"ל והפעם במסגרתם של שני חוקים אשר השלימו זה את זה. המדובר ב'חוק יסוד: מקרקעי ישראל' וב'חוק מקרקעי ישראל — 1960'. חוקים אלה, כמו קודמיהם משנות ה-50, אף הם באו ביוזמת הממשלה אלא שהפעם גם הקק"ל הייתה מעורבת ישירות בחקיקה. בניגוד לשני החוקים מראשית שנות ה-50 שבהם, כפי שנוכחנו, היו הבדלים עקרוניים בין הצעות החוק — באותם סעיפים שעסקו באפשרות מכירת קרקעות — לבין נוסח החוקים עצמם שאותם אישרה הכנסת, שני החוקים שאושרו בשנת 1960 לא היו שונים בעקרון מהצעות החוק שהגישה הממשלה לכנסת<sup>43</sup>.

חוק יסוד: מקרקעי ישראל' מכיל שני סעיפים עיקריים. הראשון קובע כי "מקרקעי ישראל, והם המקרקעין בישראל של המדינה, של רשות הפיתוח או של הקק"ל, הבעלות בהם לא תועבר, אם



במכר ואם בדרך אחרת. הסעיף השני בחוק קובע כי הסעיף הראשון "לא יחול על סוגי מקרקעין וסוגי עסקאות שנקבעו לעניין זה בחוק".

'חוק מקרקעי ישראל – 1960' הוא החוק המפרט את היוצאים מהכלל שאליהם מתייחס הסעיף השני בחוק היסוד. להלן הפרוט: מכירות לפרטיים מתוך קרקעות המדינה או קרקעות רשות הפיתוח (אך לא מתוך קרקעות הקק"ל) של קרקעות עירוניות או חקלאיות המיועדות לפיתוח עירוני בהיקף כולל שלא יעלה על מאה אלף דונם; העברת מקרקעי ישראל לנפקדים הנמצאים בישראל (או ליורשיהם) תמורת מקרקעין שהוקנו לאפוטרופוס על נכסי נפקדים. אם והקרקעות המוחלפות הינן קרקעות הקק"ל – נדרש אישורה המוקדם; חליפין בין מקרקעי ישראל ובין מקרקעין שאינם כלולים במקרקעי ישראל או כפיצוי בעד מקרקעין שהופקעו על פי חוק, ובלבד שלא תוחלף קרקע חקלאית בקרקע עירונית אלא בנסיבות מיוחדות ובאישור שר החקלאות. אם ומדובר בקרקעות הקק"ל נדרש אישורה המוקדם; מכירות לפרטיים אם שיש בכך צורך ליישר גבולות או להשלים נחלות ובלבד ששטח המקרקעין לא יעלה על מאה דונם בכל פעם. ואם ומדובר בקרקעות הקק"ל נדרש אישורה המוקדם; העברת בעלות במקרקעי ישראל בין המדינה, רשות הפיתוח והקק"ל בינם לבין עצמם ובאישור ועדת הכספים של הכנסת במקרים שמדובר בהעברות לקק"ל מהמדינה או מרשות הפיתוח<sup>44</sup>.

למעשה שני החוקים משנת 1960 התבססו על העקרונות שהתקבלו כבר בשני החוקים משנת 1950 ומשנת 1951, ומבחינות רבות משמעותם של החוקים משנת 1960 הייתה יותר ערכית-דקלרטיבית, כאשר, כאמור, העקרונות המעשיים נקבעו כבר עשור קודם לכן. ואכן, בעת הדיון על חוק היסוד במליאת הכנסת בקריאה שנייה ושלישית, הבהיר זרח ורהפטיג שעמד בראש ועדת החוקה חוק ומשפט אשר הכינה את החוק לאישור, "כי בעצם אין בחוק הזה הרבה מן החידוש הענייני. כל זה הופיע בחוקים שלנו גם עד היום. לגבי רשות הפיתוח כבר קיימים הכללים היסודיים של החוק הזה והם: אי העברת אדמה חקלאית והבחנה בין אדמה חקלאית לבין אדמה עירונית. שני דברים שהם למעשה דבר אחד. הוא הדין לגבי נכסי המדינה, שהחוק כולל כבר את שני הכללים האלה של אי העברת האדמה לצמיתות והבחנה בין קרקע חקלאית לבין אדמה עירונית. ואילו לגבי אדמות הקק"ל, הרי כללים אלה נמצאים בתקנות של הקק"ל ועל כך מיוסד כל המוסד מראשית היווסדו. חוק זה בא אפוא לתת לבוש חוקי חגיגי בצורת חוק יסוד לאותם כללים ולאותם עקרונות הנמצאים בחלקם בחקיקה ובחלקם בתקנות. לגבי הקק"ל, הרי החידוש המשפטי גדול והוא: מתן לבוש חוקי לעניין שעד כה היה כלול רק בתקנותיה של הקק"ל".<sup>45</sup>

### הצורך החיוני לחולל שינויים יסודיים בקשרים שבין הקק"ל למדינה

הרקע לחקיקת חוק היסוד וחוק מקרקעי ישראל, כשאליהם מצטרפים גם 'חוק מינהל מקרקעי ישראל – 1960' ושינויים שהתחייבו בחוק רשות הפיתוח ובחוק נכסי המדינה, מקורו במגעים שהתנהלו בין ראשי הקק"ל לממשלת ישראל מאז שנת 1955, ובמיוחד מאז אמצע שנת 1957. היוזמה לאותם מגעים באה מהקק"ל על רקע שני גורמים עיקריים:

ראשית, השינוי המהותי שחל בעבודתה של הקק"ל אשר מאז הקמת המדינה חדלה להעמיד במוקד את רכישות הקרקע לנוכח העזיבה הערבית והעברת הקרקעות הנטושות לידי המדינה. לעומת זאת, הכשרת הקרקעות וגאולתן מן השממה לצורך העברתן להרחבת המפעל ההתיישבותי, תפסה מאז את מוקד עבודתה. אלא שגם משרדי ממשלה עסקו בתחומים שהשיקן לעבודתה של הקק"ל ללא כל תאום בינם לבין הקק"ל. שנית, מאז הקמת המדינה פעלו שני בעלי הקרקע הגדולים בארץ, הקק"ל והמדינה – שקרקעותיהן באו לשרת את צורכי המדינה ותושביה – כל אחד באופן עצמאי ונפרד, דבר שגרם לכפילות ולחוסר תיאום, על השלכותיהם השליליות, ולביקורת ציבורית הולכת וגוברת על הקק"ל ועל הממשלה כאחד. משמעותית במיוחד היתה הביקורת ביחס לקק"ל שכן כאמור, בשל העזיבה הערבית ניטל הבסיס מתפקידה העיקרי – גאולת הארץ מידי הערבים, וגברו הקולות שדיברו על סיום תפקידה של הקק"ל על הצורך להביא לחיסולה.

בין אותם קולות שסברו כך בלט זה של ראש הממשלה דוד בן גוריון ששלל עקרונית את המשך קיומם של מכשירי התנועה הציונית ובכללם הקק"ל לאחר הקמת המדינה. "לפיכך נתעורר צורך חיוני לחולל שינויים יסודיים במצב שנוצר בתחום הקרקעי, הן מבחינת ניהול הרכוש הקרקעי והן מבחינת פיתוח האדמות." כך הלכה והתגבשה אצל ראשי הקק"ל ההכרה, כי חובה עליהם לפנות לממשלה ולשכנעה שתיתן את ידה ליצירת מעין שותפות בין המדינה לקק"ל הן בתחום ניהול המשק הקרקעי והן בתחום פיתוח הקרקע.

בתחום ניהול הרכוש הקרקעי, דובר באותם מגעים בין הקק"ל לממשלה על הקמת גוף ממלכתי שינהל, על פי מדיניות קרקעית אחידה, הן את רכושה הקרקעי של הקק"ל והן את כל רכושה הקרקעי של המדינה אם זה הנמצא במסגרת חוק נכסי המדינה, ואם זה הנמצא במסגרת חוק רשות הפיתוח. לעומת זאת, פעולות פיתוח הקרקע, הכשרה וייעור יתרכזו בידי הקק"ל. הודגש על ידי הקק"ל, כבר ברעיונות הראשונים לשיתוף שהעלתה, כי במסגרת המדיניות האחידה לניהול המשותף של קרקעות המדינה והקק"ל, יחול עקרון הקק"ל בדבר איסור מכירת קרקעות (אלא החכרתן בלבד) גם על קרקעות המדינה: "אותם העקרונות, שהוכרו עליהם עם יסוד הקק"ל לפני יובל שנים ויותר, שנתקדשו בעולם הרעיוני של התנועה הציונית במשך שני דורות ויותר, שנתגשמו ומתגשמים בתהליך בניית הארץ. אלה הם שני עקרונות שהם אחד: קרקע הלאום אינה ניתנת למכירה, בהתאם לצו היהודי הקדום 'והארץ לא תימכר לצמיתות'; כל אדמות הכלל – של המדינה ושל הקק"ל – לא תימסרנה למטרות חקלאות, תרושת ושאר ענפי בניין הארץ, אלא בחכירה בלבד. זהו היסוד הרעיוני עליו מבוססת תכנית ההסדר..."<sup>46</sup>

בשנים 1955-1956, במידה רבה על רקע יחסו של בן גוריון לקק"ל, לא גילתה הממשלה עניין רב בכניסה לדיונים עם הקק"ל ברוח הצעותיה העקרוניות, אף שאלה אושרו במסודות ההסתדרות הציונית ובכללם בקונגרס הציוני. רק באמצע 1957, בלחץ ראשי הקק"ל, מינה בן גוריון ועדת שרים מיוחדת שדנה בסוגייה כולה. הוועדה כללה ארבעה שרים וכן את יוסף וייץ, מראשי הקק"ל, אשר שימש כנציג הקק"ל בוועדה. בראש הוועדה עמד שר האוצר דאז, לוי אשכול.

## ההסכמה: עקרון הקרקע הלאומית יוחל על כלל מקרקעי המדינה ותפקיד הכשרת הקרקע והייעור יימסר בלעדית לקק"ל

במהלך תקופת עבודתה של הוועדה קיים אשכול בירורים יסודיים עם יושב ראש דירקטוריון הקק"ל, אברהם גרנות, שהיה מוכן להעביר את ניהול קרקעות הקק"ל לידי גוף ממשלתי שינהל גם את כלל הקרקעות שבבעלות המדינה (לימים, מינהל מקרקעי ישראל) ובמועצתו תשותף גם הקק"ל. כל זאת בתנאי שעקרון הקרקע הלאומית יוחל על כלל מקרקעי המדינה ותפקיד הכשרת הקרקע והייעור יימסר בלעדית לקק"ל. הסכמות אלו היו הבסיס להמלצותיה של וועדת השרים הנ"ל אשר נמסרו בסוף יולי 1957 לבן גוריון. שתיים מבין ההמלצות הרלוונטיות לעניינינו קבעו כי:

א. יוקם מינהל קרקעות, שבראשו יעמוד שר אשר ינהל את קרקעות הקק"ל והמדינה גם יחד, תוך שמירת הבעלות המשפטית הנוכחית של הקרקעות (כלומר, הקק"ל, המדינה ורשות הפיתוח ימשיכו גם במסגרת המינהל להיות בעלי הקרקעות הרשומים על שמם) וביטול המשרדים הממשלתיים ואלה של הקק"ל העוסקים בענייני קרקע.

ב. "העקרון שהונח ביסוד הקק"ל שהאדמה הנרכשת על ידה היא של העם ולא תימכר לצמיתות, ייקבע בעיקרון לגבי אדמת המדינה. לשם זה תחוקק הכנסת חוק יסוד להגיד כי האדמה השייכת למדינה, למעט שטחים מסוימים, אינה נמכרת אלא מוחכרת בתנאים מסוימים לשימוש ולניצול יעילים."

נכונות הקק"ל להוצאתם מהכלל של שטחים מסוימים לגביהם תותר המכירה, הובעה כבר ב-1955. אז דובר על אותם מאה אלף דונם שהותרו למכירה בחוק רשות הפיתוח. יש להניח כי על רקע הפונקציות שמילאה 'הימנותא' עבור הקק"ל במכירת קרקעות במקרים מסוימים, לא היה קשה לקק"ל לקבל את עיקרון היוצאים מהכלל שבהם כן יותרו מכירות של קרקעות המדינה<sup>47</sup>. המלצות אלה הן שעמדו, מאוחר יותר, ביסוד החלטות הממשלה לכרות אמנה עם הקק"ל, להקים את מנהל הקרקעות ולהגיש לכנסת את שלושת הצעות החוק הנ"ל (חוק היסוד, חוק מקרקעי ישראל וחוק מנהל מקרקעי ישראל) שגובשו בעצה אחת בין הממשלה והקק"ל ושאמורים היו לתת את התוקף החוקי לאמנה בין המדינה לקק"ל אשר נכרתה ב-1961.<sup>48</sup>

דומה כי מעבר לתמיכה האידיאולוגית הבסיסית של שרי הממשלה ברעיון חוק היסוד, העובדה ששני החוקים האחרים שעסקו בזכויות הממשלה בקרקעות המדינה – חוק רשות הפיתוח וחוק נכסי המדינה – כבר קבעה את העיקרון בדבר שמירת בעלות מקרקעי ישראל לצמיתות (למעט יוצאים מהכלל). שני חוקים אלה הניחו את התשתית להסכמת הממשלה לדרישת הקק"ל בעניין הבעלות לצמיתות על קרקעות המדינה ולהגשת הצעת חוק יסוד בעניין. מה גם שהקק"ל קיבלה אף היא את העיקרון שישנם יוצאים מהכלל שביחס אליהם תתאפשר מכירת קרקעות. באופן זה, כאמור, חוק היסוד לא היה יותר מאשר אקט בעל משמעות ערכית-דקלרטיבית שצעדיו המעשיים כבר ננקטו עם אישור חוק רשות הפיתוח וחוק נכסי המדינה בראשית שנות

ה-50.<sup>49</sup> הקק"ל מצידה ראתה בהסכמת הממשלה להגיש לכנסת את חוק היסוד "ניצחון לרעיונותיה של הקק"ל והגשמת חלומותיה של מייסדה".<sup>50</sup>

### תפיסות ועמדות בסוגיית מכירת מקרקעי ישראל בהליך החקיקה

בחנית הליך החקיקה של ארבעת החוקים הנ"ל על כל שלביו חושפת שלוש עמדות עיקריות של המחוקקים בסוגיית מכירת מקרקעי ישראל, קרי: קרקעות הקק"ל, קרקעות רשות הפיתוח וקרקעות המדינה. בדרך כלל ניתן לזהות את העמדות סביב מפלגות, אך לא תמיד כך הם פני הדברים. העמדות השונות משקפות לא רק הבדלים בתפיסות עולם ואינטרסים סקטוריאליים, אלא גם את מידת השתרשותם של עקרונות הקק"ל בין המחוקקים ותפיסתם את הרלוונטיות של עקרונות אלה גם לאחר הקמת המדינה.

העמדה הראשונה שללה את יישומן של עקרונות הקק"ל על קרקעות המדינה ותבעה חופש מוחלט של מכירת קרקעות רשות הפיתוח וקרקעות מדינה ללא אבחנה בין קרקעות עירוניות לחקלאיות. כמו כן לא שללה עמדה זו את האפשרות שאף קרקעות הקק"ל יותרו למכירה על רקע שינוי בעתיד בתקנותיה. העמדה השנייה – ההפוכה מקודמתה – שללה מכירות כלשהן. לימים אף עלתה התביעה להלאמת הקק"ל. קרי: העברת הבעלות עליה לידי המדינה ובהכרח גם מניעת מכירת קרקעות כלשהן על ידי הקק"ל באמצעות 'הימנות' או בשל שינוי בעתיד של תקנות הקק"ל. העמדה השלישית, שהיתה עמדת הרוב המוחלט בבית המחוקקים היא זו שבאה לידי ביטוי בנוסח החוקים שפורטו לעיל, קרי: אימוץ מורשת הקק"ל לצד קביעת שורה של יוצאים מהכלל המותרים במכירה ותוך אבחנה בין קרקע חקלאית לעירונית.

### בזכות מכירת קרקעות: בן גוריון ו'הימין'

עד כמה שיישמע הדבר מפתיע, היה זה דווקא בן גוריון שדגל בעמדה הראשונה כשאליו מצטרפים, אמנם לא מטעמים זהים, המחוקקים מקרב הציונים הכלליים, חרות וחלק מהפרוגרסיבים. בן גוריון הוא שעמד מאחורי נוסח הצעות חוק רשות הפיתוח וחוק נכסי המדינה שהתירו מכירת קרקעות ללא כל הגבלה. מעבר לכך שהוא סבר, כי עם הקמת המדינה אין יותר מקום לקיומה של הקק"ל, הוא אחז בדעה, כי החלת עקרונות הקק"ל בדבר איסור מכירת קרקעות על הקרקעות אשר למדינה זיקת בעלות עליהן (רשות הפיתוח ואדמות המדינה) מגבילה ומפריעה לקידום תהליך הפיתוח אשר כל כך נחוץ למדינה – מה גם שהמדינה היא הריבון על קרקעותיה, היא הבעלים העליון ואם תחוש כי חופש מכירת קרקעות מנוצל על ידי גורם כלשהו לרעה באופן שונפגעים האינטרסים של המדינה, תוכל האחרונה תמיד להעביר חוקים שישמרו על אינטרסים אלו. מתוקף אותו כח גם תפעל המדינה למנוע מכירת קרקעותיה ללא יהודים.<sup>51</sup>

בנמקו את עמדתו בפני מליאת הממשלה עת שזו דנה בסוף נובמבר 1949 בהצעת חוק רשות הפיתוח, אמר בן גוריון בין היתר: "כל מה שיש למדינה שייך לה, כי היא סוברנית. הקק"ל שלטה בזכות בעלות יורידית; מדינה שולטת בדברים. אין להשוות את המצב שהיה בתקופת

רכישת האדמות על ידי הקק"ל למצב עכשיו... איני יכול להבין מדוע צריך להגביל במשהו את המדינה בפעולת הפיתוח שלה. הקק"ל זו חברה פרטית, ובלי רעיון זה לא היה כמעט כל טעם בהקמתה, יען כי היא לא יכולה לשלוט על הקרקע. אפשר היה להבטיח שהקרקע שהיא קונה תשמש תפקידי התיישבות יהודים רק על ידי גרנטיות [בטוחות] משפטיות, שלא תוכל למכור את הקרקע. עתה יש לנו עסק עם מדינה, אשר יש לה אלף אלפי צרכים. אם היא תמצא שיש צורך לפתח את הנגב, והתנאים יהיו כאלה שאפשר יהיה לפתחו רק על ידי מכירת קרקע – אין המדינה צריכה להגביל את עצמה. אם היא תמצא שכתנאים אלה לא כדאי לה למכור קרקע – לא תמכור. היא תקבע תמיד בעצמה מה יכולה היא ומה אינה יכולה לעשות. מדינה זו יוצרת חוק, ומשום מה (מאיוו סיבה) היא צריכה להקים רשות שסמכותה מוגבלת? האם ידועות לנו מראש כל מיני אפשרויות פיתוח הקיימות בארץ? עומדים אנו בראשית מלאכה גדולה וכפני קשיים גדולים, ולמה צריך לקשור את ידיה של רשות זו? אם נמצא שלא צריך למכור, לא נמכור. אם נמצא שטובת הפיתוח דורשת שתימכר הקרקע – מה איכפת לנו אם יקום מפעל שהבעלות היורידית עליו נמצאת בידי הפרט, אבל הבעלות הממשית בידי המדינה והיא יכולה להטיל מסים. בתכניות הפיתוח שלנו איננו צריכים להציג לעצמנו שום בלמים: כל מה שתמצא המדינה ראוי לפיתוח – זאת היא תעשה.<sup>52</sup>

כאמור, בזכות חופש מכירה מוחלט של קרקעות אחזו גם הציונים הכללים, חרות וחלק מהפרוגרסיבים. מקור עמדתם היה בראש ובראשונה בהשקפתם הכלכלית-ליברלית שהדגישה את זכות הקניין הפרטי וחופש פעולתו, כמו גם את יתרונות 'ההפרטה' (במושגי אותם ימים) לטובת הפיתוח וההכרח של משק המדינה לעבור למשק תעשייתי מתקדם. פוליטית, הם ייצגו בכנסת את חוגי 'האזרחים' והיוזמה הפרטית. על רקע כל הטעמים הללו, כבר בדיונים על חוק רשות הפיתוח, תמכו חברי הכנסת של המפלגות הנ"ל בנוסח הצעת החוק שהגישה הממשלה בעניין היתר מכירת קרקעות רשות הפיתוח, ובניגוד לעמדת הרוב בכנסת. מאותם טעמים הם שללו הן את חוק יסוד מקרקעי ישראל והן את עצם המעמד שהוקנה לחוק יסוד<sup>53</sup>.

### "הקרקע צריכה להיות בבעלות העובד אותה"

את עמדת המפלגות הנ"ל ניתן להדגים בין היתר בדבריו של שלמה זלמן אברמוב מראשי 'הציונים הכלליים' במהלך הדיונים בכנסת על חוק יסוד מקרקעי ישראל. וכך נימק את התנגדותו הן לחוק והן למעמדו כ'חוק יסוד': "נדמה לי שבמסורת שלנו התגבשה ההכרה שהקרקע צריכה להיות בבעלותו של העובד אותה." כתנא דמסייעא הוא נעזר גם בשפינוזה "האומר במקום אחד כי במדינת ישראל העתיקה העובדה שכל אחד היה בעל אדמתו וידע שאי אפשר לשלול ממנו את בעלותו, הביאה לתכונה של אדם הבוטח ונאמן לארצו. אני חושב שזה צריך להיות גם האידיאל של מדינת ישראל. ההיאחזות המיוחדת שלנו בעניין הקרקע, יש בה אלמנט של אנכרוניזם. בימי קדם היתה הקרקע צורת הבעלות היחידה. היא היתה היסוד לפרנסת אנשים. אנחנו חיים בתקופה שאחוז העוסקים בחקלאות הולך וקטן. ואין זה מובן מדוע מותר למכור מפעל ממשלתי ואסור למכור קרקע. מה הקדושה של הקרקע? הקרקע היא רק חלק מנכסים ואין שום סיבה להקנות לסוג זה של נכסים קדושה..."<sup>54</sup> "...אנו נמצאים רק בראשית

התפתחותו של המשק הישראלי והחברה הישראלית. אך לאור ההתפתחות הטכנולוגית ומתוך שיקולים אובייקטיביים, רשאים אנו להניח כי רק מיעוט, ומיעוט לא גדול, של האוכלוסייה בישראל יתפרנס מעבודת אדמה ואילו מרביתם של האוכלוסים יתפרנסו ממלאכה ומחרושת. רק בדרך זו נגדיל את אוכלוסייתנו ונבטיח לה רמת חיים נאותה. כדרך כל האומות הנאורות אנו צועדים לקראת חברה אינדוסטריאלית. (תעשייתית). ייתכן – ולדעתי זה קרוב לוודאי – שאותם העקרונות שהיו לנגד עיניהם של מייסדי היישוב בארץ הזאת, אשר בחזון רוחם הצטייר העם היהודי המחודש כעם של עובדי אדמה, לא יהיו הולמים עוד חברה תעשייתית אשר תתגבש במדינה הזאת, ואז עלול עקרון בעלות המדינה על 80% של אדמות ישראל להפוך לרועץ בהתפתחותה התקינה של חברה זו. עקרון הבעלות הלאומית על קרקע צמח מתוך עקרון עליונותה של עבודת האדמה. עליונות זו הולכת ונעלמת לנגד עינינו, ועמה כל מערכת הערכים הסוציאליים אשר נתלו לה במשך שני הדורות האחרונים. מבחינת העליונות יורשות המלאכה והתעשייה את מקומה של עבודת האדמה. כל עקרון חברתי חייב לשמש התפתחותה של החברה והמשק ולא להיות לרועץ להם. כל עקרון כזה חייב לשאת עיניו לעתיד ולא להיות צמוד לעבר. הניסיון להקנות לעקרון של בעלות המדינה על המקרקעין רמה ומעמד קונסטיטוציוניים, כמוהו כניסיון למרוד בהתפתחות הרצויה והבלתי נמנעת של המשק והחברה בישראל. על ידי מעשה זה לא נחזיר את גלגל ההיסטוריה אחורה. כבר כיום משלמת החברה הישראלית מחיר יקר בעד קיומם של אנכרוניזמים שונים ומשונים. אל לנו לתת יד ולהנציח היום עקרון זה ולהעלותו לרמה של חוק קונסטיטוציוני. דיים החוקים הקיימים כיום".<sup>55</sup>

### שלילה עקרונית של זכות המדינה לאסור בחוק מכירת נכסים שאינם בבעלותה

אברמוב הוסיף כי גם אם יתקבל חוק היסוד, אין להחיל אותו על קרקעות הקק"ל, שכן אין למנוע בחוק את האפשרות שבעתיד תשנה הקק"ל את תקנותיה באופן שהיא תחיר את מכירת קרקעותיה. נאמן לתפיסות תנועתו הוא שלל עקרונית את זכותה של המדינה לאסור בחוק מכירת נכסים שאינם כלל בבעלותה. הוא חשש כי הכללת קרקעות הקק"ל במסגרת איסור המכירה שקובע החוק תשמש תקדים להגבלות שעלולה המדינה להטיל בעתיד על נכסים שאינם בבעלותה, קרי: נכסים פרטיים – "באיו זכות תובעת לעצמה מדינת ישראל את הזכות לאסור על העם העברי, שהוא הבעלים של הקק"ל ושל אדמותיה, לשנות את התקנון שלה? לשון אחרת, נאסר על העם העברי שהוא הבעלים של הקרקע, לעשות בה כרצונו. ומשום שאני רואה בהכללה של הקק"ל ניסיון בלתי רצוי ותקדים מסוכן לגבי החוקים ולגבי הנכסים שאינם בבעלותה של המדינה, אני מציע אפוא שהמילים 'או של הקרן הקיימת לישראל' יושמטו מהסעיף הראשון של החוק (חוק היסוד)..."<sup>56</sup>

כאשר התברר למפלגות 'הימין' כי לא יוכלו לשנות את העיקרון בדבר איסור המכירה שאותו קיבלה הכנסת בארבעת החוקים הנ"ל, הם ביקשו להרחיב עד כמה שניתן את היוצאים מהכלל בחוק שבהם יותרו המכירות. כך ביקש ישראל רוקח מ'הציונים הכלליים' להגדיל את הקרקעות העירוניות המתורות למכירה במסגרת חוק מקרקעי ישראל ממאה אלף למאתיים אלף,<sup>57</sup> ואילו יוחנן בדר מ'חרות' תבע שלא להגביל כלל את מכירות הקרקע העירוניות במסגרת חוק מקרקעי ישראל ולאפשר לחקלאים, במסגרת אותו חוק, לרכוש את הקרקעות שאותן הם מעבדים.

במילים אחרות, הוא ביקש לאפשר להתיישבות העובדת לסוגיה, לא רק לחכור קרקעות, אלא גם לרכוש אותן.

במונחי שנת 1999, כדר ביקש כבר אז את 'עייגון זכויות החקלאים בקרקע'. וכך נימק את בקשתו: "אני חושב שהצעה זו היא היסוד והדרך ליצירת מעמד חקלאים בריא, הקשור לקרקע, מאוהב באדמה, הרואה במשקו נחלה חשובה, אינדוידואלית ויקרה; אדמה שהוא לא רק יושב עליה אלא אוהב אותה, אדמה העוברת מבן לנכד ומהנכד לדורות הבאים. אני רוצה שהחקלאי לא יהיה תמיד חוכר, התלוי בחסדי השלטון; שהוא לא יהיה עובד אדמה שהיא מבחינה אחת שלו ומבחינה אחרת לא שלו; שלא יקרא בעתונות בדאגה על תכניות של שרים לחלק קרקע מחדש, לקחת קרקע מעובד אדמה אחד ולחיתה לאחר, לפי מפתח שתקבע הביורוקרטיה. לא זוהי הדרך ליצירת מעמד חקלאים; לא על ידי שלילת בעלות על האדמה שהחקלאי מעבד אותה, משפר אותה, משקיע בה ממרצו ושומר עליה ניצור מעמד של חקלאים. זוהי אולי דרך ליצירת מעמד של חקלאים יציבים למחצה, שכירים למחצה, בטוחים למחצה, מפוקפקים למחצה כדי שיהיו עבדים למשטר ותלויים בחסדי הפקידות שלו. אני מבין שמה שאמרתי איננו לפי רוחו של המשטר, המבקש לעשות כל אדם לתלוי בחסדו, לעקור את עצמאותו של האזרח, את מנת הביטחון המשפטי המוחלטת של האזרח ואת זכותו להחליט על גורל נכסיו. הניסיון המר של ארצות רבות עוד ילמד אותנו; אנו נשלם בעד לימוד זה מחיר יקר מאד. הניסיון שארצות רבות התלבטו בו הוכיח שחקלאי פירושו — אדם שהוא בעל אדמה שהוא מעבד אותה"<sup>58</sup>. בקשה אחרת שהעלה בדר היתה לאפשר מכירת קרקעות ממקדעי ישראל לרשויות המקומיות: "לפי החוק, כפי שהוצע על ידי הוועדה, אין רשות מקומית יכולה לרכוש אדמה, זולת שטחים מוגבלים בתוך הגבולות הקיימים של השטח העירוני. פירוש הדבר, לפי חוק זה, שהערים נדונו להקפאת שטחיהן, כדי שתישמר לנצח קדושת האדמה החקלאית. לא אגיד שצריך לחסל את השטח החקלאי בכלל ולהפוך את הארץ לעיר גדולה אולם להפוך כל עיר בישראל לתל אביב מימי המנדט, שהיתה מוגבלת מצד אחד על ידי יפו, מצד שני על ידי שרונה ומצד שלישי על ידי הירקון, שהיתה חנוקה ולא היה ביכולתה להתפתח, וידוע מה היו התוצאות לגבי עתיד העיר — האם זאת רוצים לעשות לכל עיר במדינת ישראל שלא תהיה לה רשות לרכוש קרקע? אני מבין שרוצים להיות סוציאליסטים, לשלול בעלות פרטית על קרקע, להגביל אותה למצב הקיים, אולם לשלול תוספת קרקע גם מן העיריות?" ומיד הוא הוסיף: "אני מבין שאין סיכוי בהרכב זה של הכנסת להעביר אפילו הסתייגות זו."<sup>59</sup> ואכן בדר כמו גם חבריו האחרים לא הצליחו לשנות את החוקים.

**איסור מוחלט של מכירת קרקעות הלאום והקריאה להלאמת הקק"ל: מפ"ם ומק"י**  
שלילה מוחלטת של מכירת מקרקעי ישראל מכל סוג ומכל היקף הובעה על ידי מפ"ם בעת הדיונים בכנסת על חוק רשות הפיתוח ועל חוק נכסי המדינה. דובריה העיקריים של מפלגה זו בעת הדיונים על חוקים אלה היו אהרן ציזלינג ומשה סנה. נראה כי בהקשרם של חוק היסוד וחוק מקרקעי ישראל, שנדונו מאוחר יותר, התמתנו עמדות מפ"ם והתקרבו לעמדת הרוב בכנסת. אך סנה, שבעת הדיונים על חוק היסוד ועל חוק מקרקעי ישראל היה כבר חבר במק"י וייצג את עמדתה בכנסת, הביע עמדה קיצונית יותר מזו שהובעה על ידי מפ"ם בראשית שנות ה-50, בתובעו עתה גם את הלאמת קרקעות הקק"ל.

מפ"ם ייצגה השקפה כלכלית-חברתית סוציאליסטית מובהקת אשר שללה את הבעלות הפרטית על משאבי הקרקע והמים. לטענתה, הבעלות הפרטית על קרקעות תוביל לספרות בקרקעות, להתעשרות של פרטיים ("ואינני מעוניין כלל להעשיר את האנשים הפרטיים"<sup>60</sup>) ולעליית מחירים כללית במשק שתפגע בהשגת יעדי המדינה. זאת מעבר לסכומים הגבוהים מאד שהמדינה תאלץ לשלם לנפקדים הערבים בעלי הקרקעות במסגרת ההסדר הכולל. לעומת זאת, שליטה מלאה של המדינה והעם היהודי תבטיח את התכנון הרצוי על הקרקעות, את ניצולם היעיל ליעדי המדינה ובמרכזם את הפיתוח, את קליטת העלייה ואת טובת המתיישבים. כך לדוגמה, שליטת המדינה על קרקעותיה תאפשר העברת קרקעות המעובדות אכסטינסיבית לעיבוד אינטנסיבי אשר יאפשר את הרחבת יכולת הקליטה בחקלאות היהודית והערבית כאחד.

כמפלגה אשר ראתה בהתיישבות העובדת נדבך מרכזי בבניית הארץ, ושחלק נכבד מחבריה השתייך להתיישבות העובדת, חששה מפ"ם כי כל פירצה בעקרון איסור מכירת קרקעות הלאום תפגע הן ביכולת להגשים אידיאה זו והן בעתידה של ההתיישבות העובדת הקיימת. חששות דומים היו אמנם גם במפא"י, אך כפי שנראה בהמשך, בניגוד למפ"ם, הרוב במפא"י הסכים ליוצאים מהכלל בחוק שבהם כן תותר המכירה.<sup>61</sup>

מפ"ם, ומאוחר יותר גם מק"י, לא האמינו כי המדינה תקפיד לשמור על מסגרת היוצאים מהכלל ("הפרצות בחוק"), שבהם הותרו מכירות במסגרת חוק רשות הפיתוח, חוק נכסי המדינה וחוק מקרקעי ישראל – 1960. כך טען אהרן ציזלינג כי אינו מאמין שמכירות הקרקע המותרות לפרטיים במסגרת חוק רשות הפיתוח תיעצרנה בגבולות הערים (כזכור מאה אלף דונם): "...עצם העובדה שאדמה עירונית תימכר מהווה פירצה גם לגבי אדמות חקלאיות, כי פירוש הדבר שתימכר אדמה במרסס (בגוש עין חרוד), פירוש הדבר שתימכר אדמה בסביבות בית שאן, פירוש הדבר שתימכר גם אדמה בנגב – בכל מקום שירצו להקים עיר תוכל האדמה להימכר ואינני יודע מה תהייה התוצאות של ההתפתחות הזאת"<sup>62</sup> כך גם טען סנה ביחס לחוק נכסי המדינה, כי "ההגבלה הכלולה בחוק המוצע שניתנת לממשלה הרשות למכור חלקות אדמה עד 100 דונם, אינה משנה ולא כלום; כי הממשלה תוכל למכור חלקות רבות בנות 100 דונם, ובאופן כזה אפשר למכור ולהעביר מבעלות לאומית לבעלות פרטית שטחי קרקע בלתי מוגבלים החוק הזה הנו התנקשות בעיקרון המקודש של בעלות העם על הקרקע במקום להעביר נכסים מבעלות פרטית לבעלות לאומית, מעבירים נכסים ציבוריים לאומיים, לבעלות פרטית"<sup>63</sup> ובהקשר לחוק מקרקעי ישראל (הקובע זכור את היוצאים מהכלל המותרים במכירה) טען סנה, כי באישור מועצת מינהל מקרקעי ישראל ניתן למכור לפרטיים קרקעות חקלאיות הנדרשות לפיתוח עירוני אף בהיקף גבוה יותר ממה שמתיר החוק הנ"ל שכן השר הממונה, מועצת המינהל והקק"ל הוסמכו במסגרת האמנה בין הקק"ל למדינה לאשר מכירות חריגות.<sup>64</sup>

עד כמה היתה מפ"ם חסרת פשרות בעמדתה התובעת איסור מוחלט של מכירת קרקעות, ניתן ללמוד בין היתר מדבריו של סנה בעת דיוני הכנסת על אישור חוק נכסי המדינה. וכך הדגיש סנה: "הליקוי היסודי של חוק זה הוא בכך, שחקיקתו לא באה מתוך התעוררות להבטחת בעלות



המדינה על הנכסים, אלא כדי לתת לממשלה סמכות למכור את הנכסים או להעבירם בדרך אחרת לרשות אחרת. אין זה חוק המוסיף למדינה בעלות על נכסים אלא חוק המקנה סמכות למכירה כללית של נכסי המדינה. אפילו באותו סעיף שהיה מקודש במסורת התנועה הציונית ובמסורת בניית הארץ במשך חמישים שנה הבעלות הציבורית על הקרקע. אפילו בסעיף זה פורץ החוק המוצע פירצה רצינית. אילו הייתה למדינה חוקת יסוד, וחייבת להיות לה חוקת יסוד, כי אז הבעלות על הקרקע – בין אם זו קרקע עירונית ובין אם זו קרקע כפרית, חקלאית; בין אם המדובר בחלקה של 100 דונם ובין אם המדובר בחלקה גדולה יותר – היתה חייבת להיות משוריינת לעם, לחברה כולה, לעולמי עד. אז לא הייתה ניתנת רשות לרוב לשנות זאת. אבל לא ניתנה לנו אפשרות להציע חוק עקרוני זה, אשר התנועה הציונית הניחה אותו ביסוד הקרן הקימת לישראל. נשללה מאתנו האפשרות לרונן בחוקת היסוד, ואף חוקי היסוד שהובטחו כתחליף לחוקת היסוד לא באו, וספק רב אם אמנם יבואו. והנה מערער החוק המוצע את העיקרון הזה המקודש מבחינה לאומית, שיש לו שרשים במורשת העתיקה של עמנו ובתולדות המפעל הציוני, ושיש בו הכרח סוציאלי אם על המדינה להיות מדינה מתקדמת ולא רגרסיבית. אני מתריע על כך שהממשלה והרוב בוועדה נטלו לעצמם לערער ולקעקע את היסוד של בעלות העם על הקרקע ולפתוח פתח לספסרות, לרנטה, לספקולציה בקרקע ולהעברתה מיד ליד. היה מותר לנו לקוות שבמעבר מתנועת שחרור לאומית למדינה עצמאית, נוכל גם להתקדם התקדמות סוציאלית ולפחות לא לסגת אחורה".<sup>65</sup>

כאמור לעיל, דומה כי עמדות מפ"ם התמתנו לקראת הדיונים על חוק היסוד וחוק מקרקעי ישראל, אך עמדתה מראשית שנות ה-50 בוטאה בשלהי אותו עשור על ידי מק"י, אשר גם תבעה לכלול בחוק היסוד את העברת קרקעות הקק"ל לידי המדינה (אך לא ביקשה לפגוע בבעלי קרקעות פרטיים).

מק"י, באמצעותו של סנה, העלתה שלושה נימוקים לתביעתה להלאים את קרקעות הקק"ל. ראשית, "אינני מבין (סנה) מדוע צריכה הקק"ל להיות יוצא מן הכלל. הנה למשל מחלקת החינוך של הוועד הלאומי עברה למשרד החינוך; ההגנה והפלמ"ח עברו לצה"ל וכל המחלקות שהיו קיימות במוסדות המרכזיים של היישוב היהודי עברו למדינה". שנית, "הבעלות של הקק"ל אינה מבטיחה ואינה יכולה להבטיח ריבונות לאומית ישראלית על הקרקע. לא רק מפני שזה גוף שאינו ישראלי, אלא גוף יהודי בינלאומי אשר בהנהלתו משתתפים בפועל ובכוח אנשים שאינם אזרחי ישראל מדינת ישראל כפופה רק לחוקיה, היא ריבונית, קק"ל – לא כן". שלישית, ואולי החשוב מכל לדעת סנה, תקנות הקק"ל אוסרות התיישבות של לא יהודים על קרקעותיה ומדינת ישראל אינה יכולה להשלים עם כך. "זה מנוגד ללידתה ולהורתה של מדינת ישראל, לא רק מבחינה חוקית בינלאומית, בשים לב לנוסח החלטת האו"ם, אלא גם בניגוד למגילת העצמאות של המדינה גופא". מה גם שחלק נכבד מאד מקרקעות הקק"ל הן קרקעות הנפקדים הערביים שהועברו לקק"ל על ידי המדינה. "ומה יוצא? קרקע ערבית עוברת לרשות המדינה, המדינה מעבירה אותה לקרן הקיימת ואז אסור ליישב, להחכיר ואפילו להעביד פלח ערבי על אדמה שנלקחה מערבים. הייחכן? אפשר למנוע זאת רק על ידי כך שנעביר את קרקעות הקק"ל לבעלות המדינה, ולא להפך..."<sup>66</sup>

**והארץ לא תימכר לצמיתות' – מלבד יוצאים מהכלל: עמדת הרוב**  
עמדת הרוב בכנסת – שאותה הובילו מפא"י, החזית הדתית (שבה נכללה הפועל המזרחי), חלק מהפרוגרסיבים, וביחס לחוקים מ-1960 גם מפ"ם ואחדות העבודה-פועלי ציון – התבטאה בנוסח החוקים שהתקבלו בכנסת כפי שפרטנו לעיל. ביסוד קבלת העיקרון של איסור מכירת מקרקעי ישראל לפרטיים אך לצד קביעתם של יוצאים מהכלל שבהם תותר המכירה, עומדים בעיקר הגורמים הבאים:

ראשית, מקומו של עקרון הקרקע הלאומית במשנתם של המפלגות הנ"ל. עיקרון זה שאותו קבעה הקק"ל עם הקמתה, הפך להיות חלק בלתי נפרד ממשנתם ההתיישבותית-חקלאית משכבר הימים של מפלגות הפועלים (ובכללם הפועל המזרחי שהיווה בתחילה חלק מהחזית הדתית) ותאם את השקפתם הסוציאליסטית. חלק נכבד מהמחוקקים מהמפלגות הנ"ל היו בעצמם אנשי ההתיישבות העובדת או קשורים אליה ישירות, ואחרים הזדהו עם ערכיה ועשייתה. פגיעה בעקרון הקרקע הלאומית, היוותה איום רעיוני הן על ההשקפות הסוציאליסטיות והמשק הריכוזי והן על תפיסת מרכזיותה של ההתיישבות החקלאית.

שנית, היה בכך גם איום מעשי לעתיד ההתיישבות העובדת ויציבותה, שכן האפשרות למכור קרקעות והוצאתן לשוק החופשי העלתה לא רק את הספק האם יוכל בעתיד העובד, נטול האמצעים, להתיישב ולהתפרנס מעבודת אדמתו, אלא היא גם הציבה סימן שאלה על גורלה של ההתיישבות העובדת הקיימת בתנאים של השתנות המשטר הקרקעי מהקצה אל הקצה.

אין זה לכן מפתיע שהמחוקקים הדגישו כנגד אפשרות מכירת קרקעות נימוקים אידיאיים מחד, ונימוקים הקשורים באינטרסים של ההתיישבות העובדת כמו החשש מספקולציה בקרקעות, עליית מחירן, נישול העובד<sup>67</sup> וכד'. פחות מודגש החשש לנפילת קרקעות לידיים ערביות אם ותותר מכירתן לפרטיים. מאותן סיבות המחוקקים הנ"ל לא היו מוכנים להתפשר ביחס לאיסור מכירת קרקעות חקלאיות. בקושי רב הם שוכנעו להסכים למכירות מוגבלות מאד של קרקעות חקלאיות המיועדות לפיתוח עירוני. לעומת זאת, הם היו נכונים להתפשרויות ביחס לקרקעות עירוניות. אלו מעולם לא 'התקדשו' במשנתה של תנועת העבודה<sup>68</sup>.

### הזדהות עמוקה עם מרכזיותה של הקק"ל בעשייה הצינונית-יישובית

מעבר לעובדה שרעיון הקרקע הלאומית היה חלק ממשנתן האידיאולוגית של תנועות הפועלים ושל חלק מהפרוגרסיבים (כמו ח"כ גרנות שכזכור נמנה במשך שנים רבות עם עובדיה הבכירים של הקק"ל ואף כיהן כיו"ר הדירקטוריון), ניצבת הזדהותם ארוכת השנים עם הקק"ל ועקרונותיה. המעבר מיישוב למדינה לא שינה את עמדתם (כפי שקרה הדבר לבן גוריון שמבחינה זו היה חריג). דומה כי הזדהות עמוקה זו מקורה במרכזיותה הבלתי מעורערת של הקק"ל בעשייה הצינונית-יישובית בתקופת היישוב; היותה גואל הקרקעות החשוב ביותר מאז אמצע שנות ה-30; היותה ספק הקרקעות הבלעדי של ההתיישבות העובדת והקשורה גם בפעולות התיישבותיות נרחבות לטובת ההתיישבות העובדת; הצלחתה של ההתיישבות

העובדת המתבצעת על קרקעות הלאום ופעולתה האינטנסיבית של הקק"ל בתחום ההסברה (תעמולה) והחינוך.

הקק"ל ועקרונותיה היוו לכן חלק מהזהות של המפלגות הנ"ל (אך לא רק) שמעולם לא ערערו על כך. אשר על כן גם ללא שהעמיקו בדבר, מבחינתם אך טבעי היה להחיל על קרקעות המדינה עיקרון שהיה כה מושרש במשך שנים רבות<sup>69</sup>. כך למשל, הטעימה השרה גולדה מאירסון (ממפא"י) כאשר הביעה בממשלה את התנגדותה להיתר המכירה הבלתי מוגבל שהוצע בהצעת חוק רשות הפיתוח: "מדוע הקק"ל לא מכרה קרקעות? קבענו דבר גדול שבטרם קום המדינה, ישנן קרקעות השייכות לעם, ואין מוכרים אותן. מדינה, לפי דעתי, צריכה להיטיב לעשות ולא להיפך"<sup>70</sup> באותו דיון הוסיף השר דוד רמז (אף הוא ממפא"י): "בילדותנו, כאשר ייסדנו את הקק"ל, אמרנו לעצמנו (בכל אופן אני אמרתי לעצמי) שזה יהיה חוק במדינת ישראל "והארץ לא תימכר לצמיתות, כי לי הארץ". מבחינה חינוכית כל התנועה העובדת, וכל הנוער מתחנכים על רעיון זה. זה רעיון גדול, ועדיין איני רואה שמהו מפריע לו"<sup>71</sup>. ואילו ישראל גורי ממפא"י הדגיש בעת אישור חוק מקרקעי ישראל – 1960 בכנסת, כי "מדיניות זו (שנקבעה בחוק היסוד ובחוק מקרקעי ישראל) ועקרונות אלה טבועים בחותם הערכים אשר התגלמו ברעיון הקק"ל, אחד הערכים המקודשים של הציונות והאומה, עם מתן תוקף לעקרונות אלה מקבלת מדיניות זו תוקף גם להלכה. למעשה פעלה ממשלת ישראל לפי מדיניות זו כבר מאז קום המדינה. הקק"ל הכתה שורשים עמוקים לא רק בלבו של כל ציוני, אלא בלבה של האומה הישראלית ברובה המכריע. לא רבים הערכים אשר איחדו סביבם רוב כזה."<sup>72</sup> לא לחינם ראו חברי המפלגות הנ"ל בהחלת עקרונות הקק"ל על אדמות המדינה מאורע היסטורי שייזכר בתולדות ימי ישראל, ובחוק היסוד ראו את אחד התוקים החשובים ביותר של מדינת ישראל<sup>73</sup>.

לכל הנאמר יש להוסיף את היסוד היהודי-דתי של 'והארץ לא תימכר לצמיתות, כי לי הארץ' המונח בייסוד עקרון הקק"ל לאסור מכירת קרקעות. יסוד זה, תוך פרשנויות שונות, הודגש על ידי חברי הכנסת מהחזית הדתית ומהפועל המזרחי ותרם רבות לתביעתם להחיל את העקרון על קרקעות המדינה<sup>74</sup>. כך למשל הדגיש מיכאל חזני מ'הפועל המזרחי' בעת הדיונים על חוק היסוד, כי הוא "מחשיב עקרון זה (עקרון איסור המכירה) לא רק משום שהוא בא לקדם אותה בעיה סוציאלית-פוליטית שעתה דיברנו עליה, אלא משום שלדידי הוא בא להגשים רעיון דתי-מוסרי עליון בחברה הישראלית: 'כי לי הארץ, כי גרים ותושבים אתם עמדי'. זו תפיסת היהדות, תפיסה מוסרית-חברתית האומרת שהקב"ה מסר לנו את האדמה רק כדי לעבדה ולשמרה, כדי שנוציא ממנה את לחמנו בזיעת אפנו ולא לסחור בה, לא לקנות בה קניין ולא לצבור ממנה רנטות"<sup>74</sup>, ואילו חבר מפלגתו, זרח ורהפטיג, הדגיש בסיכום הדיון במליאה על חוק היסוד, כי החוק הוא למעשה "מתן לבוש חוקי לעקרון, שהוא ביסודו דתי והוא: 'והארץ לא תימכר לצמיתות, כי לי הארץ'. יש בזה משום מתן ביטוי בחוק להשקפתנו המקורית על קדושתה של ארץ ישראל. 'כי לי הארץ לי קדושת הארץ' (גיטין, מ"ז)."<sup>75</sup>

הדתיים העלו גם נימוקים שניתן להגדירם כהיסטוריים-לאומיים: הארץ הובטחה על ידי הקב"ה לעם כולו והיא נכבשה ונרכשה על ידי כל העם. הכיבוש הראשון היה בתקופת יהושע ובתקופת דוד, הכיבוש השני על ידי שְׂבִי בבל "וכיבוש שלישי, בתקופתנו, על ידי כל העם היושב בציון

ובעזרת העם היושב בכל העולם. אדמות הקרן הקימת, גם הן נקנו בפרוטות שבאו מכל העם על כל תפוצותיו, ואדמות רשות הפיתוח קודשו בדמם של צעירינו, חיילינו, ואין לנו רשות להפוך את הרכוש הזה, הנכסים הללו, שנרכשו ונכבשו על ידי כל העם, לנחלת יחידים, לנחלת הפרט"<sup>76</sup>.

גם נימוקים מעשיים גרידא שאינם קשורים ישירות באינטרסים של ההתיישבות העובדת העלו המחוקקים כדי לקבוע בחוק את עקרון איסור מכירת הקרקעות. במרכזם – היכולת להתמודד, בשנותיה הראשונות של המדינה, עם סוגיות קרקעיות ומניעת עליית מחירן ועם סוגיות תכנוניות ופעולות פיתוח לצורך מילוי יעדי המדינה ובמרכזם קליטת העלייה. כל אלה יוכלו להיעשות בתנאים הקיימים רק כאשר הבעלות על הקרקע תהיה בידי המדינה.

### השליטה של הממשלה על קרקעות המדינה הייתה יתרון עצום לפעולות הפיתוח

טיעונים אלו שנטענו על ידי המחוקקים הנ"ל כבר בראשית שנות החמישים בעת הדיונים על חוק רשות הפיתוח ועל חוק נכסי המדינה<sup>77</sup>, שבו ונטענו על ידם בסוף אותו עשור כאשר עמדו על הפרק חוק היסוד וחוק מקרקעי ישראל. אך עתה נוסף לטיעונים הבסיסיים גם הניסיון המצטבר משנות ה-50, כאשר התברר שהשליטה הכמעט מוחלטת של הממשלה על קרקעות המדינה הייתה יתרון עצום למעשה היישובי ולפעולות הפיתוח. כך למשל הדגיש יונה כסה ממפא"י בעת הדיונים בקריאה ראשונה על חוק היסוד ועל חוק מקרקעי ישראל בתחילת 1960: "שטח מדינתנו הוא כעשרים מיליון דונם. בעזרת קרקע מצומצמת זו עלינו לפתור בעיות כלכליות ומשקיות, בעיות פיתוח בשטח החקלאות והתעשייה ומפעלי המים. התכנון בשטח זה, שמן ההכרח שיהיה משולב, מחייב שכל פיסת קרקע במדינתנו תעמוד לרשותה הבלעדית של המדינה. גם לאחר הישגים של 12 שנים, אנו נמצאים בתקופה של ערב בניית המשק שלנו ופיתוחו. מי יודע לפני אילו בעיות של תכנון ורה-תכנון נעמוד, של שימוש דחוף ודינמי בקרקע לשינויים סטרוקטוראליים העשויים לבוא במבנה החקלאות במידה שיתגלה צורך בכך, כגון צמצום שטחי קרקע לחקלאות או הרחבת שטחי קרקע לחקלאות, וכן מבחינת התיחום בין צרכי החקלאות בקרקע לצורכי התעשייה בקרקע. הדברים עמוקים מאד ורק מי שניגש גישה שיטתית לבעיות המשק שלנו ומתעלם מהגורם המכריע של המדינה בשטח הזה, יכול לערער על העיקרון שאנחנו קובעים: בעלות האומה והמדינה על הקרקע. אין אנחנו מלאימים קרקע שנרכשה על ידי פרטים, אבל אותו שטח מצומצם שנמצא ברשות המדינה, כלום יש ספק בכך שהוא צריך לעמוד כולו לרשות המדינה?"<sup>78</sup>

עד כמה שהדבר אולי מפתיע, בטיעוניהם בזכות עקרון איסור מכירת קרקעות לא הדגישו המחוקקים מהמפלגות הנ"ל את הנימוק הקושר את עקרון איסור מכירת הקרקעות בחשש של נפילת קרקעות לידיים ערביות, כפי שנוהגים לקשור את הדברים כיום. דומה כי שורת הנימוקים שהוצגה לעיל הייתה בעיני המחוקקים יותר מהותית, ואילו החשש מנפילת קרקעות לידיים ערביות היה אמנם קיים, אך לא בעוצמה רבה. זאת יתכן, הן על רקע מעמדו ומשקלו באוכלוסייה של הגורם הערבי לאחר מלחמת העצמאות והן על רקע רמזי (ואולי אף מעבר לכך) של בן גוריון בעת הדיון בממשלה על חוק רשות הפיתוח, כי המדינה תמנע נפילת

קרקעות לידים ערביות. השר קפלן, שחלק על עמדתו של בן גוריון בעניין, ציין באותה ישיבה כי יש לשמור על זכויותיהם של הערבים ולא למנוע מהם מראש לרכוש קרקעות (במסגרת היוצאים מהכלל שבהם מאפשר החוק למכור קרקעות) אלא שברור היה לו שהיקף רכישות שכאלה יהיה מצומצם מאד, אם ובכלל יהיו, הם יתרכזו באזורים הערביים במדינה: "לדעתי גם בקשר לערבים צריכים אנו להתרגל להפטיק השימוש בנימוק זה. או שחושבים אנו ברצינות שאותו מספר ערבים החיים בארץ יהיה שווה זכויות, או שאומרים אנו זאת מן השפה אל החוץ, ובכל מקרה קוראים אנו: ערבים עליך ישראל. יקנה לו ערבי עוד עשרה בתים ברמלה או בלוד, ואיני חושב שרבים מהם יעשו זאת. בכל אופן, איננו יכולים לשים גבולות מפני שיש ערבים בארץ."<sup>80</sup> מענין להוסיף, כי אברמוב מהציונים הכלליים ביקש לשלול את חוק היסוד גם מהטעם שטמונה בו הצהרה על מניעת מכירת קרקעות לזרים: "מה היינו אומרים אילו היינו שומעים שאיש הקונגרס מציע חוק בארה"ב שתכליתו מניעת העברת קרקע לבן עדה אחרת."<sup>81</sup>

### התרת מכירות במקרים יוצאים מהכלל – מדוע ?

בניגוד לעמדת מפ"ם ביחס לחוקים מראשית שנות ה-50 ועמדת מק"י ביחס לחוקים מ-1960, הסכימו מפא"י, החזית הדתית, הפועל המזרחי וחלק מהפרוגרסיבים לקבוע כארבעת החוקים (שנותחו בחלקו הראשון של מאמר זה), שורה של יוצאים מהכלל אשר בתנאים מסוימים תותר בהם מכירת קרקעות הלאום לפרטיים. לעיל פרטנו את היוצאים מהכלל בכל חוק. העיקרי והמשמעותי שבהם הנו ההיתר למכור, מתוך קרקעות המדינה ורשות הפיתוח, מאה אלף דונם של קרקע עירונית ושל קרקע חקלאית המיועדת לפיתוח עירוני.

בייסוד ההסכמה להתיר במסגרת החוק מכירות במקרים יוצאים מהכלל, ניצבה גישה פרגמטית שאותה הובילו מחוקקים מקרב מפא"י. אלה נענו להסכרי שר האוצר, כבר בדיונים על חוק רשות הפיתוח, שלפיהם צורכי הפיתוח מחד וצורכי המדינה בהון, ובמיוחד במט"ח מצד שני, מחייבים מכירות ובעיקר של קרקעות עירוניות. מה גם שעקרון היוצאים מהכלל קיים משכבר הימים גם בקק"ל, בדמותה של חברת 'הימנותא'. יודגש כי המחוקקים הם שקבעו את ההיקף המוגבל של הקרקעות שהותרו למכירה לפרטיים בחוקים משנות ה-50<sup>82</sup> ועל בסיסם הגישה הממשלה את הצעת חוק מקרקעי ישראל 1960 המפרט את היוצאים מהכלל לחוק היסוד.

כזכור, בחוק רשות הפיתוח נקבעו לראשונה היוצאים מהכלל ובמרכזם 'היתר המכירה' של מאה אלף דונם קרקע עירונית. עיקרון זה יחזור על עצמו ביתר החוקים. בפנייתו למליאה בעת הדיונים בקריאה ראשונה על חוק זה, הדגיש שר האוצר (חבר מפא"י), אליעזר קפלן: "רצוני לומר לחברי הכנסת, שבמצבנו כיום אחד הציוויים הראשיים הוא הציווי של פיתוח, הציווי של בניית הארץ. אני אחד האנשים שמזדמן להם להיפגש עם אנשים הבאים לארץ ורוצים להשתמש בשטחים, שאני קורא להם ברגע זה 'עירוניים', לשם בנייה והקמת מפעלים. לעתים מדובר על מגרש בודד ולעתים על שטח גדול יותר. אני, או אנשים ממשרדי, מנהלים אתם משא ומתן, ויש מקרים שאנשים אלה טוענים, אולי לפי ההרגלים בארצותיהם, שהם אינם מסכימים לתנאי חכירה. הם אינם מוכנים להשקיע סכומים גדולים באדמה מוכרת. אני רוצה שהכנסת תחליט

מה עדיף: לאחר הצמצום לאדמה עירונית בלבד, לאחר הקביעה שלא רשות הפיתוח כי אם הממשלה צריכה בכל פעם להחליט מה עדיף: לאפשר את הקמת מפעל, או להציג אולטימטום: לא, רק חכירה? אינני שולל זכותו של חבר בכנסת לבוא ולומר שהוא מתנגד לדעה זו, ושחוק זה של איסור מכירה הוא קודש, שעליו ייהרג ואל יעבור. אני רוצה רק להזכיר שגם לי גישה יחס למסדות הלאומיים, טיפלתי בהם אולי לא פחות מכמה חברים היושבים כאן, ואני רשאי להזכיר שבאישור הדירקטוריון של הקק"ל הוקמה חברה בת 'הימנותא'. חברה זו רשאית לקבל קרקע ולמכור אותה. אני טוען שדווקא בשעה זו אנו מצווים לרכז מקסימום של כוח כדי לפתח ולבנות את הארץ, לבנות, לבנות, ולבנות!<sup>83</sup>

אופייניים לעמדת מפא"י, בהמשך לבקשתו של קפלן, הם דבריו של שלמה לביא בדיון במליאת הכנסת על חוק רשות הפיתוח בקריאה ראשונה. תוך שהוא תוקף את ציולינג ממפ"ם ששלל כל היתר מכירה, הטעים לביא כי הוא "סוציאליסט לא פחות מכל אחד המברך על הסוציאליזם מאה ואחת ברכות ליום", והוא אף מאמין כי "הסוציאליזם יכול לקום בימינו בעולם כולו". ועם זאת, צו השעה לעשות כל מה שניתן כדי למשוך מיידית את ההון היהודי לארץ ובמידה המקסימלית. זאת משום שבלעדי הון זה לא ניתן יהיה לגשת לפעולות הפיתוח הענקיות שהמדינה הציבה בפני עצמה, ומה גם כי אורבת הסכנה שבעתיד יוטלו על ההון היהודי בעולם הגבולות הוצאה אל מחוץ לגבולותיו בהווה. "אכן הכרחי לנו ההון היהודי למען היצירה הגדולה, ואם אינו בא בעצמו – נשדל אותו, נבטיח לו רווחים וביטחון (קרי: בעלות על קרקע), אולי יתאושש ויבוא אלינו בממדים הגדולים הקיימים וכפי צרכינו ואז כשהוא יהיה כבר בגבולנו ובכוא העת, נוכל להלאים אותו." מדבריו בהמשך עולה כי לא התכוון להלאמת קרקעות דהייורה אלא דה־פקטו, והוא ראה בסעיף המכירה בחוק רשות הפיתוח מטרה זהה לחוק אחר שהובא על ידי הממשלה לאישור באותו זמן, חוק עידוד השקעות הון: "שני החוקים האלה מכוונים לדבר אחד להבאת ההון היהודי לארץ."<sup>84</sup>

באותו עניין, הוסיף אבא חושי, חבר מפא"י ויושב ראש ועדת הכלכלה של הכנסת אשר לה נמסר להכנה חוק רשות הפיתוח: "מה הניע אותנו להביא את ההצעה כנ"ל? הדבר פשוט. אנו זקוקים לכסף ובעיקר לדוויזים (מטבע חוץ). אינני צריך להסביר לכם לאילו מטרות נחוץ לנו כסף זה. חברי ועדת הכספים יודעים בוודאי כמה כסף נחוץ לנו למטרות שונות, כגון לצורכי ביטחון, לצורכי קליטה, לצורכי פיתוח, לבניית השממה וגם לתעסוקה. אם מישהו אומר א' מוכרח גם להגיד ב': כלומר, אם מישהו טוען לעלייה בלתי מוגבלת, וזאת רוצים כולנו, הרי הוא מוכרח לדאוג גם לקליטת העולים ולהעסקתם. כן, דרוש לנו עכשיו כסף, כדי לשלם פיצויים לערבים. אינני יודע עוד כמה נצטרך לשלם להם, אבל בלי ספק נצטרך לשלם, ומאין תיקח הממשלה את הכסף הזה? אין לה כרגע אמצעי אחר אלא למכור את האדמות האלה. לפי חשבוני יימכר רק 0.1% מהקרקעות שהן בידי הממשלה. אנו מוכרחים להשיג את הכסף הזה, ואין לנו לעת־עתה אוצרות אחרים ומקורות אחרים שמהם נוכל לקבל את הסכומים הדרושים לנו. והיות ונחוץ לנו הכסף הזה, ואין לנו ברירה אחרת, אלא לקבל אותו בדרך זו, הרי אנו חייבים לא רק להתחשב במה שאנו רוצים, אלא אנו צריכים לדעת מה ההון הפרטי מבקש בארץ ומה הן דרישותיו. גם אני נפגש עם בעלי הון. נפגשתי עם אחד מבעלי ההון היהודים העשירים ביותר, מר גלובה שהשקיע בארץ 3/4 מיליון דולר. מר גלובה הוא אחד היהודים העשירים

ביותר בעולם. בשיחתי עמו ניסיתי להשפיע עליו שיקים את המפעל שלו על אדמות קק"ל. האדם הזה מאמין בפיתוח הארץ, למרות שהוא מכריז שאיננו ציוני, והוא אמר לי בפירוש שלא ילך לאדמת הקק"ל, אלא רק לאדמה פרטית שלו. ועוד בא לארץ בחור אחד מאמריקה, היה פעם סטודנט בטכניון ואף חבר מפ"ם וחבר ההסתדרות. הוא בא להקים כאן בית חרושת ליצירת כלי עבודה, מפעל חשוב למדי בארץ, וכשניסיתי להשפיע עליו שילך לאדמה של קק"ל הוא ענה: ביונס איז ביונס, ואמר בפירוש שלא ילך אלא לקרקע פרטית. כל משקיע הון יש חשבונות משלו ואינטרסים משלו. ייתכן מאד שהממשלה תוכל להזכיר קרקעות בתנאים נוחים, ורבים מבעלי ההון יסכימו להקים את המפעלים שלהם על קרקע מוכרת, אבל יש לתת אפשרות גם לאותם בעלי ההון שירצו דווקא לקבל אדמה פרטית. החלק הקטן שיתוסף לבעלי קרקעות פרטיים מאדמות המדינה (0.1% כפי שאני מעריך) איננו יכול להשפיע על התמונה הכללית. אני רוצה לציין שאף בברית המועצות ישנו אחוז קטן של קרקעות שאיננו בידי הממשלה. וכן הדבר בצ'כיה, בפולין ובשאר הארצות של הדמוקרטיה העממית. אם אנו רוצים לקלוט יהודים, לממן את הוצאות הביטחון וכו' אין לנו ברירה אחרת אלא למשכן את הרכוש הנמצא בידינו, ולקבל תמורתו את הכספים הדרושים לנו. ונדמה לי שהרוב המכריע של הכנסת יהיה מוכן למשכן 0.1% מהרכוש הזה על מנת להשיג את הכספים הדרושים לנו.<sup>85</sup>

### הקרקעות העירוניות מעולם לא "התקדשו"

בניגוד לקרקעות החקלאיות, הקרקעות העירוניות מעולם לא 'התקדשו' במשנתה של תנועת העבודה, ואילו הפועל המזרחי יכלה להראות כי כבר במקורות ישנה אבחנה בין קרקע חקלאית לעירונית. בספר ויקרא פרק כ"ה נקבע שקרקע חקלאית איננה נמכרת לצמיתות וחוזרת ביוכל לבעליה הראשונים בשנת היובל, בעוד שקרקע עירונית ניתנת למכירה לצמיתות ואיננה חוזרת ביוכל לבעליה הראשונים. לדעת ורהפטיג, אבחנה זו במקרא היא מובנת וברורה, היות ורק בקרקע חקלאית הקרקע היא עיקר, ואילו בקרקע עירונית ותעשייתית, הנעשה על הקרקע והמופק על הקרקע הוא העיקר.<sup>86</sup> זאת ועוד, על פי השקפתו, הקרקע החקלאית היא היסוד בכל מדינה: "אפשר להתפרנס רק מתעשייה ולא מחקלאות, אבל לא יכול להיות קיים עם שאיננו מוציא לחמו מן האדמה. עם אשר יחיה כולו רק על תעשייה, ואילו את כל לחמו יקנה מן החוץ, לא יתקיים כעם. הוא יתקיים כחברה תעשייתית אבל לא כעם."<sup>87</sup>

כזכור, בניגוד לחוק רשות הפיתוח, חוק נכסי המדינה לא הגביל בכמות מסוימת את סך הקרקעות המותרות במכירה לפרטיים, וכן התיר, למטרות פיתוח עירוני ותחת תנאים מסוימים, גם מכירת שטחים חקלאיים קטנים. אמנם, ביחס לשטחים העירוניים רשמה לפניה הכנסת את דבריו של שר האוצר, כי ברגע שהיקף המכירות העירוניות לפרטיים יגיע למאה אלף, ימסור על כך השר הודעה בכנסת על מנת שזו תוכל להעריך ולקבוע מחדש את מדיניותה. בהתבסס בעיקר על כך (אך לא רק). ניתן להבין את נכונותם של המחוקקים שלא לקבוע מגבלה כמותית למכירות עירוניות במסגרת חוק נכסי המדינה. ואולם, מה טעם ראו המחוקקים בשלבי החקיקה השונים להתיר בחוק נכסי המדינה גם מכירות של שטחים חקלאיים (אמנם מעטים מאד) בעוד שהם אסרו זאת לחלוטין בחוק רשות הפיתוח?

מהמעט העולה מהפרוטוקולים נראה, כי המחוקקים הבינו את צרכי הפיתוח הלא חקלאי ולא ראו חריגה של ממש במכירות לפרטיים של שטחי קרקע חקלאיים קטנים למטרות הפיתוח העירוני. דומה כי חברי ועדת הכספים שהכינו לקריאה שנייה ושלישית את חוק נכסי המדינה, היו רגישים יותר לצורכי פיתוח לא חקלאי גם על חשבון קרקעות חקלאיות מאשר חברי ועדת הכלכלה שעסקו בהכנת חוק רשות הפיתוח (הסבר התורם גם להבנת נכונותם להיתר מכירות עירוניות ללא הגבלה). ייתכן גם כי חברי ועדת הכספים היו נתונים תחת לחץ האוצר להתיר במעט, באמצעות חוק נכסי המדינה, את האיטור הנוקשה בעניין מכירות קרקע חקלאיות לפרטיים שנקבע בחוק רשות הפיתוח ושלא אפשר למשקיעים לקבל זכויות בעלות על הקרקע בהשקעות במפעלים מחוץ לערים, וכך נמנעו השקעות שכאלה<sup>88</sup>.

### “צורכי השעה בהון מחייבים מכירת קרקעות עירוניות לפרטיים”

הרוב המוחלט במפלגות הפרגמטיות הנ"ל תמך, כאמור, גם ב'היתרי המכירה' של חוק נכסי המדינה, אך מעניינת התנגדותו של שמואל דיין, ח"כ מטעם מפא"י, איש תנועת המושבים ומראשיה, ששלל בעיקרון מכירות לפרטיים מכל סוג, אך הכיר בכך שצורכי השעה בהון מחייבים מכירת קרקעות עירוניות לפרטיים. ברם, למכירות חקלאיות הוא התנגד בכל תנאי, למעט לקק"ל בלבד. זאת מהטעם של שמירת ההתיישבות העובדת וחיזוקה.

דיין סבר כי ההתיישבות העובדת חייבת להיות לא רק היסוד המכריע אלא גם הבלעדי המחזיק בשטחים החקלאיים. מבין דבריו עולה החשש כי הפירצה בחוק נכסי המדינה, המאפשרת מכירת קרקעות חקלאיות לפרטיים, תלך ותתרחב. הוא הציע כי ביחס לשטחים חקלאיים הנדרשים להקמת מפעלים, יוכרו עליהם כעל שטחים עירוניים, וברוך זו ישמר העיקרון שקרקעות חקלאיות אינן נמכרות לפרטיים. וכך הדגיש דיין: “רוצה הייתי מאד שיחוקקו חוקת יסוד, שהארץ לא תימכר לצמיתות, חוקת יסוד שאינה מתבטלת ואינה משתנה לעולם. כל הארץ, לרבות האדמה העירונית; ואני מקווה שעוד נגיע לכך. לעת עתה לא זכינו עדיין לכך, משום שצורכי הארץ נזקקים להון רב ולמטבע זר, וזה מכריח אותנו למכור גם נכס בראשית זה. אני נכנע להכרח זה כיום, ומוכן לכך שנרשה מכירת קרקעות לצורכי פיתוח שונים של חרושת ומלאכה. כל זה כלול באדמה עירונית, ואפשר להקצות לשם פיתוח שטחים נוספים המיועדים לכך, ולהכריז עליהם כעל שטחים עירוניים לצורכי פיתוח. אדמה עירונית, אם נוסף עליה שטחים לצורכי פיתוח, לא תהיה אלא אחוז קטן מאדמת הארץ. הרוב הגדול של אדמת הארץ הוא אדמה כפרית. אני מבקש לאסור את מכירת האדמה החקלאית אלא לקרן הקימת. על שום מה? – משום שאני רוצה שהאדמה תהא שייכת לעובדיה. עובד אדמה איננו צריך ואיננו חייב לרכוש בכסף אדמה לעיבוד. הוא קונה אותה בחייו יום יום, שעה שעה, בזיעה ובעמל, הוא מגן עליה בגופו ובנפשו עד תום. האדמה היא הנכס העיקרי של האומה, עליה מושתתת המדינה. היא המזינה והמפרנסת את בניה. אין בכוחה לפרנס נוסף על עובדיה גם בעלים החיים על עבודת זולתם. האומה איננה צריכה לבנות את עצמה מחדש בארץ על יסוד מעמדות של מנצלים ומנוצלים. יש למנוע זאת עד כמה שאפשר ובידינו הדבר כיום הזה, בשעה זו ממש בידינו הדבר. הבה נעשה נא זאת לפחות בכפר. שלושה רבעים של האדמה בכפרים הם אדמה חקלאית. ההון הפרטי איננו



נמשך לחיי כפר. עד עכשיו הלכו לכפר אנשים עובדים בגופם, חסרי הון, וכך יהיה גם בעתיד. הבה נחוקק חוקה שהאדמה הכפרית איננה נמכרת עולמית..."<sup>89</sup>

מאחר שהנימוקים להיתרי המכירה העיקריים נטענו כבר במסגרת חוק רשות הפיתוח וחוק נכסי המדינה בראשית שנות ה-50, לא נדרשו לכך שוב המפלגות הנ"ל, באופן מעמיק, כאשר נדון בסוף אותו עשור חוק מקרקעי ישראל המפרט את המקרים שבהם מותרות מכירות. כזכור, בעיקרון, המכירות המותרות בחוק מקרקעי ישראל נכללו כבר בחוקים משנות ה-50.

## סיכום

הנחלת עקרון הקק"ל בדבר איסור מכירת קרקעות על קרקעות המדינה, ראשיתו ב'חוק רשות פיתוח — 1950' וב'חוק נכסי המדינה — 1951' אשר קדמו בעשור שלם לחקיקת 'חוק יסוד: מקרקעי ישראל' ו'חוק מקרקעי ישראל' — 1960. למעשה, כבר ב'חוק רשות הפיתוח — 1950', קבע המחוקק כי הוא מאמץ את עקרון הקק"ל ודוחה את כוונת הממשלה לחופש מכירות מוחלט של קרקעות שבחזקתה, כוונה שבאה לידי ביטוי ב'הצעת חוק העברת נכסים לרשות פיתוח, 1949'. כשנה מאוחר יותר חזר המחוקק ואימץ את העקרון במסגרת 'חוק נכסי המדינה — 1951' ושוב דחה את כוונת הממשלה לחופש מכירות מוחלט כפי שבאה לידי ביטוי בהצעת הממשלה לאותו חוק. צמד החוקים שהתקבלו בשנת 1960 ועמם חוק מינהל מקרקעי ישראל וכריתת האמנה עם הקק"ל — שורה של צעדים משפטיים אשר מקובל לראותם כצעדים שבהם קיבלה עליה המדינה את עקרון הקק"ל והארץ לא תימכר לצמיתות' — לא היו אלא אישורו של עקרון שכבר קיבל המחוקק בעבר.

אין ספק כי מאחורי נוסח הסעיף שהתיר לממשלה חופש בלתי מוגבל במכירת קרקעותיה ב'הצעת חוק העברת נכסים לרשות פיתוח, 1949', כמו גם ב'הצעת חוק נכסי המדינה — 1950', עמד ראש הממשלה דאז, דוד בן גוריון. אך בלשון המעטה אפשר לומר, כי עמדתו של בן גוריון לא זכתה לתמיכה רחבה לא בממשלה, ולא בבית המחוקקים. ככלל, מפא"י, מפ"ם, החזית הדתית וחלק מהפרוגרסיבים — מפלגות שהיוו את רוב הכנסת, הזדהו עם עקרון הקק"ל בדבר איסור המכירה, והמעבר מיישוב למדינה לא שינה את עמדתם, כפי שקרה הדבר לבן גוריון.

בחלק השלישי של מאמר זה נותח מקורה של הזדהות זו, וצוין עקרון מרכזיותה הבלתי מעורערת של הקק"ל בעשייה הציונית-יישובית בתקופת היישוב, היותה גואל הקרקעות החשוב ביותר מאז אמצע שנות ה-30, כמו גם פעולתה האינטנסיבית בתחום ההסברה והחינוך שבוודאי השפיעו. היסוד היהודי-דתני של עקרון הקק"ל תרם לתמיכתה של החזית הדתית וכך גם קרבתם משכבר הימים של חלק מהפרוגרסיבים לקק"ל.

אין ספק שהגורם שהשפיע ביותר, מקורו בכך שרעיון הקרקע הלאומית תאם את השקפת העולם הסוציאליסטית של מפלגות הפועלים והפועל המזרחי בכלל, והיה חלק בלתי נפרד ממשנתם ההתיישבותית-חקלאית מאז ומתמיד. חלק נכבד מהמחוקקים מהמפלגות הנ"ל היו בעצמם אנשי ההתיישבות העובדת או קשורים אליה ישירות, ואחרים הזדהו עם ערכיה ועשייתה. פגיעה בעקרון הקרקע הלאומית היווה איום רעיוני הן על ההשקפות

הסוציאליסטיות והמשק הריכוזי והן על תפיסת מרכזיותה של ההתיישבות החקלאית. אך היה בכך גם איום מעשי לעתיד ההתיישבות העובדת ויציבותה, שכן האפשרות למכור קרקעות והוצאתן לשוק החופשי העלתה לא רק את הספק אם יוכל בעתיד העובד, נטול האמצעים, להתיישב ולהתפרנס מעבודת אדמתו. היא גם העלתה סימן שאלה על גורלה של ההתיישבות העובדת הקיימת בתנאים של השתנות המשטר הקרקעי מהקצה אל הקצה. לכן אין זה מפתיע שהמחוקקים הדגישו, כנגד אפשרות מכירת קרקעות המדינה, נימוקים אידיאיים ונימוקים מעשיים המשקפים אינטרסים סקטוריאליים ותפיסות ביחס לאפשרויות התכנון והפיתוח הכולל וכד'. פחות מודגש החשש הנפילת קרקעות לידיים ערביות אם תותר מכירתן לפרטיים. כך גם ברור מדוע ככלל לא היו המחוקקים מבין המפלגות ה"ל מוכנים להתפשר בקשר לקרקעות חקלאיות, אך (למעט מפ"ם בחקיקה בשנות ה-50) גילו נכונות להתפשרות ביחס למכירת קרקעות עירוניות. בקושי הם שוכנעו להסכים למכירות מוגבלות מאד של קרקעות חקלאיות המיועדות לפיתוח עירוני. בניגוד לקרקעות החקלאיות, הקרקעות העירוניות מעולם לא 'התקדשו' במשנתה של תנועת העבודה, והפועל המזרחי אף מצא ביסוס בתורה לאבחנה בין קרקע חקלאית לעירונית. מאידך הגישה הפרגמטית במפא"י, אך לא רק בה, לא יכלה להתעלם מצורכי הפיתוח העירוני וצורכי המדינה בהון אשר חייבו מכירת קרקעות עירוניות וחקלאיות המיועדות לפיתוח עירוני וכל זאת בהיקף מוגבל מאד, היקף שבו לא ראו פגיעה "בפרינציפ היסודי של הלאמת הקרקע"<sup>90</sup> ושתאם גם את היוצא מהכלל בקק"ל בדמותן של קרקעות 'הימנותא'.

במהלך שנות ה-50 לא חלו שינויים של ממש בהשקפות העולם של התנועות ה"ל, ובמרכז מפא"י, ביחס לעקרון איסור מכירת קרקעות. גם במציאות הישראלית לא התחוללו שינויים שחייבו שינוי השקפתי מבחינתם. הנימוקים, שהביאו להזדהותם עם העיקרון בעבר, היו שרירים וקיימים גם בסוף שנות ה-50 כאשר עמדו על הפרק 'חוק יסוד: מקרקעי ישראל' ו'חוק מקרקעי ישראל'. יתרה מזאת; במשך השנים מאז ראשית שנות ה-50 יכלה השקפתם הבסיסית רק להתחזק על רקע הניסיון שהצטבר במהלך העשור מנושאים כמו התכנון הכולל וקליטת העלייה, שביחס אליהם השליטה הכמעט מוחלטת של הממשלה והקק"ל בקרקעות מדינת ישראל הייתה יתרון עצום. מאחר שגם בכוחם הפוליטי לא חל שינוי מהפכני, הרי שאשורו מחדש של העקרונות מתחילת שנות ה-50, צורך שנועד על רקע ההכרח להסדיר את מערכת היחסים בין המדינה לקק"ל, היה אך טבעי.

ממילא ברור שהתרומה המשמעותית של המחוקקים הייתה דווקא בעיצוב עקרון איסור המכירה בצמד החוקים מראשית שנות ה-50, כאשר הם ולא הממשלה – יוזמת החוקים – קבעו לדורות את העקרונות הקשורים באיסור המכירה, בעוד שביחס לחוקים שהתקבלו עשור מאוחר יותר, מאחר שבהצעות החוקים כבר היו גלומים העקרונות מהעבר, התוספת של המחוקקים בעיצוב הסופי של החוקים הייתה בשוליים. אך גם ב'תחום השוליים' תרומת המחוקקים הייתה בחיזוק העקרונות ולא בהיחלשתם. כך למשל, בניגוד להצעת חוק מקרקעי ישראל שלא דרשה את הסכמתה מראש של הקק"ל למכירות המותרות במסגרת החוק ביחס לקרקעותיה, הצליחו המחוקקים בדרישתם להוסיף הגבלה נוספת ביחס למכירות המותרות בחוק – אם הקרקעות הן מתוך קרקעות הקק"ל, קבלת הסכמתה מראש<sup>91</sup>. כך גם הגבילו המחוקקים (בניגוד להצעת

החוק מטעם הממשלה) את אפשרויות החלפת הקרקעות, כך שקרקע עירונית תוחלף בעירונית בלבד וחקלאית בחקלאית באופן שלא תהיה פגיעה ברזרבת הקרקעות החקלאיות<sup>92</sup>.

הדיונים בפורומים השונים של בית המחוקקים בשנות ה-50, בהקשרו של עקרון איסור מכירת קרקעות, משקפים שלוש עמדות עיקריות בחברה הישראלית באותן שנים:

הראשונה הייתה עמדת תנועת העבודה כמוכנה הרחב (למעט מפ"ם בראשית שנות ה-50), ובכללה תנועת העבודה הדתית. עמדה זו מצאה את ביטויה בתוכן ובניסוח הסופי של הסעיפים הרלוונטיים בחוק רשות הפיתוח ובחוק נכסי המדינה, כמו גם בנוסח הסופי של 'חוק יסוד: מקרקעי ישראל' ושל 'חוק מקרקעי ישראל'.

השנייה היא זו של הציונים הכלליים וחרות המבטאת את הגישה הכלכלית הליברלית — אנטי-תזה לגישת תנועת העבודה — והמדברת בזכות הקפיטל הפרטי, ובשמו תובעת את חופש מכירת קרקעות המדינה. עמדה זו בוטאה על ידי שתי מפלגות אלו כבר בראשית שנות ה-50.

השלישית, הנמצאת מהעבר השני, היא זו של מק"י, שתבעה לא רק איסור מוחלט של מכירת קרקעות (כך תבעה גם מפ"ם בראשית שנות ה-50) אלא גם את הלאמתה של הק"ל. זאת על רקע תפיסות שמאל קיצוניות של מפלגה זו הן בהקשר החברתי-כלכלי והן בהקשר הפוליטי. כוחן האלקטורלי של שלוש המפלגות הנ"ל — הן זו משמאל והן השתיים מימין — לא הותיר ספק ביחס לסיכוייהן לשנות את הצעת חוק היסוד ואת הצעת חוק מקרקעי ישראל<sup>93</sup>.

דומה כי כיום, כארבעים שנה לאחר חקיקתו של 'חוק יסוד: מקרקעי ישראל' ו'חוק מקרקעי ישראל' — 1960, עומדים שני חוקים אלו בפני איומים, שמולם לא עמדו זה ארבעה עשורים. התמורות בחברה הישראלית לכיוון של חברה מערבית-קפיטליסטית אשר ערכי עבודת האדמה במשמעותם הרחבה הופכים להיות זרים לה, תהליך ההפרטה המואץ, הירידה המתמדת במשקלה של החקלאות במדינה ובמשקלה הכולל של ההתיישבות העובדת, תהליך הפיתוח המואץ ועמו לחצי השוק לשינויי ייעוד של קרקע חקלאית ותביעת החקלאים לעיגון זכויותיהם בקרקע, כל אלה, אך לא רק, תורמים להגברת הקולות התובעים לשנות את חוק היסוד או לחילופין להרחיב את היתרי המכירה שבחוק מקרקעי ישראל.

אין זה מפתיע לכן שכתקופה שאידיאות שנשמעו בקול רם בעבר, כבר לא נשמעות יותר מחד גיסא, ואילו החקלאות בתהליך נסיגה חריף מאידך גיסא. הנימוק העיקרי הנשמע כיום בעד שמירת עקרון איסור המכירה הוא הנימוק של חשש נפילת הקרקעות לידיים זרות קרי: השתלטות של גורמים לא יהודיים על קרקעות המדינה. אם סוגייה זו תקבל מענה בחוק בצורה של חקיקת 'חוק זרים', ואם הציבוריות לא תתייצב מול המגמות הנוכחיות, אנו עלולים/עשויים להיות עדים בעתיד הקרוב לשינויים בחוק היסוד ובחוק מקרקעי ישראל בכיוון של הרחבת היתרי המכירה וזאת לצד ניצול פרצות בחוק מקרקעי ישראל והשלמת מכסת מאה אלף הדונם המותרים במכירה (עד היום נוצלה רק 60% מהמכסה)<sup>94</sup>. יש להניח שלכל אלה גם תהיה השלכה על המשך קיומו של מינהל מקרקעי ישראל ועל המשך השותפות בין המדינה לק"ל.

## הערות ומקורות

1. רשומות, ספר החוקים תש"ך, ה' באב תש"ך — 29.7.60, מס' 312, עמ' 56-57, וראה בהרחבה ויסמן י., דיני קניין, חלק כללי, המכון למחקרי חקיקה ולמשפט השוואתי ע"ש הרי ומיכאל סאקר, הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית בירושלים, 1993, עמ' 195-235.
2. שם, שם, עמ' 57-58.
3. הקונגרס הציוני הראשון, דין וחשבון סטינוגרפי, 29-31 באוגוסט 1897, תל-אביב 1978, עמ' 164.
4. דוכן-לנדוי, החברות הציוניות לרכישת קרקעות בארץ ישראל 1897-1914, ירושלים 1980, עמ' 66.
5. שילוני, צ., הקרן הקיימת לישראל וההתיישבות הציונית 1903-1914, ירושלים 1990, עמ' 28-29. ראה תקנות הקק"ל בארכיון הציוני המרכזי (להלן: אצ"מ), תיק KKL5/13892.
6. על נימוק זה ראה: מהו הנצינול פונד העברי ומה תעודתו, וילנא 1907, עמ' 3; גרנובסקי א., הקרן הקיימת לישראל — המכשיר הסוציאלי לבניין ארץ ישראל, ירושלים תרצ"ד, עמ' 6.
7. ראה למשל מהו הנצינול פונד בהערה הקודמת וכן: Pensler, P. J., *Engineering Utopia: The World Zionist Organization and the Settlement of Palestine 1897-1914*, Dissertation, University of California, Berkeley 1987, pp. 1-122.
8. בודנהימר מ.י., דרכי לציון וזכרונות חייו של אחד מוותיקי הציונות הפוליטית ומראשוני מחולליה, ירושלים 1952, עמ' 138.
9. ביסטריצקי נ. (עורך), במסילת ראשונים — לזכר מ' בודנהימר, ירושלים תשי"א, עמ' 35-50.
10. גרנות א., "התנועה והמדינה", קמה, ספר שנה של הקק"ל לבעיות העם והארץ, ירושלים תשי"י, עמ' 14; הנ"ל, "הרמן (צבי) שפירא", בצרון, חוברת ג', 214, עמ' 3-5.
11. אופנהימר פ., קניין הציבור וקניין היחיד בקרקעות, האג 1918, עמ' 15.
12. קלויזנר י., קרקע ורוח — חייו ופעלו של פרופסור צבי הרמן שפירא, ירושלים 1966, עמ' 47. וכן ראה וולפסברג י., גרוס מ.צ., מדרש גאולת הקרקע, ירושלים תש"ו, עמ' קמ"ו-קמ"ז.
13. קלויזנר, שם, עמ' 26.
14. כך סובר קלויזנר, שם, עמ' 63. וראה על תכניתו של הרצקה (Hertzka) אצל Johnston, W., *The Austrian Mind*, Berkeley & Los Angeles 1971, pp. 361-362; Cole, G.D.H., *A History of Socialist Thought*, London 1958, III, pp. 359-366. וראה גם וולפסברג וגרוס בהערה 12, עמ' קמ"ז. וכן ראה Pamaschke, A., *Die Bodenreform*, Jena 1922, p. 241. והשווה לגרנות א., תמורות אגראריות בישראל ובעולם, תל-אביב תשט"ו, עמ' 42-43; גרנות א., "הרמן (צבי) שפירא", לעיל הערה 10, הטוען כי

שפירא לא שאב את רעיונותיו מתורת הרפורמה האגררית בת זמנו אלא מרעיון היובל. כך גם סובר Pensler בהערה 7.

15. קרסל ג., מגילת האדמה, ספר ראשון, קורות, ירושלים תשי"א, עמ' מ"ר-מ"ח; דוכן-לנדוי, בהערה 4, עמ' 68-69; אופנהימר, בהערה 11, עמ' 163; אופנהימר מ., "הקרן הקיימת לישראל – דמוקראטיה של אמת", קמה, ספר שנה של קק"ל לבעיות העם והארץ, ירושלים תש"ח, עמ' 184-185; גאולה ובניין, טזסים לנושאים חינוכיים, ירושלים תשי"ז, עמ' 111; גרנות א., תמורות אגראריות, בהערה 14, עמ' 58-38; גרנות א., בהתנחל עם, תל-אביב תשי"א, עמ' 47-45, 54-57.

16. אלכסנדר ג., "עסקות מקרקעין בחיפה בין גרמנים לבין הקרן הקיימת לישראל 1936-1937", קתדרה, כרך 48, 1988, עמ' 164-168; הנ"ל, "ייסודה של חברת הימנותא בע"מ ותפקידיה הראשונים 1938-1940", קתדרה, כרך 68, 1993.

17. על שיתוף הפעולה בין הקק"ל לבין ההון הפרטי ברכישת קרקעות ראה בהרחבה אצל כץ י., כחזית הקרקע – הקק"ל וגאולת הארץ בשנים 1936-1948, הוצאת מאגנס (בדפוס).

18. ראה החווה בין הימנותא לקק"ל באצ"מ, תיק L51/597.

19. אלכסנדר ג., "ייסודה של חברת הימנותא", בהערה 16, המצטט את מכתביו של עובד הקק"ל א' מוהילבר אל ש' אוסישקין מיום 18.8.41.

20. גרנות א., תמורות אגראריות, בהערה 14, עמ' 44-43.

21. קרן קימת לישראל, פעולות והישגים, תש"תש"ו – דין וחשבון מוגש לקונגרס הציוני הכ"ב, ירושלים תשי"ז, עמ' 44; פעולות הקרן הקיימת לישראל בשנת תש"ח, ירושלים תש"ט, עמ' ל"ו.

22. גרנות א., תמורות אגראריות, בהערה 14, עמ' 111-107; אריה פרידמן מהקק"ל, ראיון בע"פ, 3.8.99, בהתבסס על מאזן הקק"ל לשנת 1993.

23. רשומות, ספר החוקים תשי"י, כ"ו באב תשי"י – 9.8.50, מס' 62, עמ' 278-280.

24. רשומות, ספר החוקים תשי"א, ט' באדר א' תשי"א 15.2.51, מס' 68, עמ' 52-54.

25. רשומות, ספר החוקים תש"ך, ה' באב תש"ך 29.7.60, מס' 312, עמ' 56-57.

26. ארכיון מדינת ישראל (להלן: אמ"י), פרוטוקולים של ישיבות ועדת הכלכלה של הכנסת, פרוטוקול מס' י"ג/2 מיום 14.2.50, עמ' 9-3; דברי הכנסת, כרך 7 א', 7.11.50, עמ' 189-190; אמ"י, פרוטוקולים של ישיבות ועדת הכספים של הכנסת, פרוטוקול מיום 7.10.59, עמ' 11-13; דברי הכנסת, כרך 29, 19:60, עמ' 1916-1917, 1924; גרנות א., תמורות אגראריות, בהערה 14, עמ' 87-88; ציזלינג א., "דרכים לפיתוח ההתיישבות במדינת ישראל", קמה, ספר שנה של הקק"ל לבעיות העם והארץ, ירושלים תשי"ז, עמ' 111-112. בתום מלחמת העצמאות התחלקו קרקעות מדינת ישראל עפ"י הבעלויות הבאות: כ"ב 13.6 מליון דונם אדמות מדינה שהוגדרו כך עוד בתקופת המנדט ומהם כ"ב 12.6 מליון דונם היו בנגב; כ"ו

והארץ לא תימכר לצמיתות

מליון דונם קרקעות הקק"ל; כ-1.7 מליון דונם בעלות פרטית (מהם כ-0.8 מליון דונם – בבעלות יהודית פרטית וכ-0.9 מליון דונם בבעלות ערבית פרטית); כ-4.1 מליון דונם אדמות נטושות על רקע מלחמת העצמאות. לימים הועברו לקק"ל על ידי המדינה כ-1.35 מליון דונם מהקרקעות הנטושות. על כך ראה שם וכן פרידמן, בהערה 22, המתבסס על מאזן הקק"ל לשנת 1973.

27. גרעון ר., חוקי מדינת ישראל, ירושלים, תשי"ג-תשט"ז, עמ' 27-87, חוק נכסי נפקדים תשי"ז-1950, סעיף 19; דברי הכנסת, כרך 3, 15.12.49, עמ' 228; גרנות א., "התנועה והמדינה", בהערה 10, עמ' 10 והלאה.

28. ראה בין היתר גרנות א., תמורות אגראריות, בהערה 14, עמ' 95-102; דברי הכנסת, כרך 3, 5.12.49, 14.12.49, עמ' 226-228, 295-310; אמ"י, פרוטוקולים של ישיבות ועדת הכלכלה של הכנסת, פרוטוקול מיום 4.1.50.

29. דברי הכנסת, כרך 3, 14.12.49, עמ' 310.

30. שם, שם, 5.12.49, עמ' 228 – משם הציטוט. וכן ראה שם, שם, עמ' 227 וראה גם דברי שר האוצר בוועדת הכלכלה של הכנסת בהערה 28, עמ' 3, האומר בין השאר: "אני רוצה שכולנו נבין שהרכוש הנטוש אינו רכוש המדינה; לא דהיורה וגם איני יודע באיזו מידה זה יהיה למעשה... זה גרם לכך שהכנסנו שינוי בחוק המאפשר החכרה ומכירה...".

31. שם.

32. אמ"י, פרוטוקולים של ישיבות ממשלת ישראל, פרוטוקול ישיבת ממשלה מיום 29.11.49; רשומות, הצעות חוק תשי"י, י"ז בכסלו תשי"י 8.12.49, מס' 25, עמ' 23-24, סעיף 4; אמ"י, פרוטוקולים של ישיבות ועדת הכלכלה של הכנסת מיום 4.1.50, 10.1.50, עמ' 13, 17.1.50, עמ' 10; גרנות א., תמורות אגראריות, בהערה 14, עמ' 101-99.

33. אמ"י, פרוטוקול ישיבת ועדת הכלכלה של הכנסת מיום 10.1.50, עמ' 2.

34. רשומות, בהערה 32, סעיף 3 (4). והשווה לפרוטוקול ישיבת הממשלה בהערה 32, עמ' 40-41.

35. פרוטוקול ישיבת הממשלה בהערה 32; דברי הכנסת, כרך 3, 5.12.49, עמ' 226-228; שם, שם, 14.12.49, עמ' 293, 295-310; אמ"י, פרוטוקולים של ישיבות ועדת הכלכלה של הכנסת מיום 4.1.50, 10.1.50, 17.1.50, 19.7.50, 17.7.50, 10.7.50, 8.5.50, 21.3.50, 27.2.50, 14.2.50, 30.1.50, 24.1.50.

36. רשומות, בהערה 23.

37. דברי הכנסת, כרך 7 א', 7.11.50, עמ' 189-190.

38. רשומות, הצעות חוק תשי"א, ב' בחשוון תשי"א 13.10.50, מס' 54, עמ' 13.

39. אמ"י, פרוטוקולים של ישיבות הממשלה, פרוטוקול מיום 24.9.50, עמ' 1, 43. מתברר גם כי בטיטח הצעת החוק המקורית של משרד המשפטים הוצע להגביל את מכירת הקרקעות באישור ועדת הכספים, אך לכך

- היתה התנגדות במשרדי הממשלה. על כך ראה בארכיון הכנסת (להלן: אה"כ), פרוטוקול ישיבת ועדת המשנה של ועדת הכספים לענייני חוק נכסי המדינה מיום 27.12.50.
40. דברי הכנסת, כרך 7 א', 711.50, עמ' 188-197; אה"כ, פרוטוקולים של ישיבות ועדת הכספים מיום 18.12.50, 8.1.51, 15.1.51, 23.1.51, 29.1.51, 6.2.51.
41. רשומות, ספר החוקים תשי"א, ט' באדר א' תשי"א 15.2.51, מס' 68, עמ' 53.
42. אה"כ, פרוטוקול של ישיבת ועדת הכספים של הכנסת מיום 18.12.50, 6.2.51, 81.51, 15.1.51; פרוטוקול ישיבת ועדת המשנה בהערה 39.
43. השווה הצעת חוק יסוד: מקרקעי העם וחוק מקרקעי העם תשי"ט-1959 ברשומות, הצעות חוק תשי"ט, כ"ט באדר ב' תשי"ט 8.4.59, מס' 388, עמ' 272-273; ז' בתמוז תשי"ט 13.7.59, מס' 401, עמ' 422, לחוק יסוד: מקרקעי ישראל וחוק מקרקעי ישראל, תש"ך-1960 ברשומות, ספר החוקים, ה' באב תש"ך-29.7.60, מס' 312, עמ' 56-58.
44. ראה שני החוקים ברשומות, ספר החוקים בהערה 43.
45. דברי הכנסת, כרך 29, 19.7.60, עמ' 1916-1917.
46. אמ"י, תיק 5742/12, סיכומו של אברהם גרנות, יושב ראש דירקטוריון הקק"ל מיום 11.12.58 בדבר הסדר ענייני הקרקע בין המדינה והקק"ל – משם כל הציטוטים. וכן ראה אצ"מ, תיק A246/651, התוכיר "על חוק מקרקעי העם", ללא תאריך; ויץ י., יומני ואגרותי לבנים, כרך ה', רמת-גן תשכ"ה, עמ' 47, 53, 134.
47. אצ"מ, תיק A246/107, פרוטוקול מס' 4 של הוועדה שנתמנתה על ידי ראש הממשלה לבירור בעיית הקק"ל מיום 23.10.57 משם הציטוטים; ויץ י., בהערה הקודמת, עמ' 21-98 ובמיוחד עמ' 42-47; הנ"ל, לתולדות כתב האמנה בין ממשלת ישראל והקרן הקימת לישראל, ירושלים תש"ך; הנ"ל, בנתיבי ליישובה של הארץ, ירושלים תש"ך, עמ' 422-441; גרנות א., "התנועה והמדינה", בהערה 10, עמ' 12-16; הנ"ל, "לקראת תקופת יובל שנייה", קמה, ספר שנה של הקק"ל לבעיות האדמה והכפר, כרך ד', תשי"ב, עמ' 9-10.
48. אצ"מ, תיק A24/651, בהערה 46; ויץ י., יומני, בהערה 46; ויץ י., לתולדות כתב האמנה, בהערה 47; אמ"י, פרוטוקולים של ישיבות ועדת הכספים של הכנסת, פרוטוקול מיום 14.10.59, עמ' 3.
49. דברי הכנסת, כרך 27 ב', 3.8.59, עמ' 2839-2842, מדברי ההקדמה של שר האוצר ל' אשכול בקריאה ראשונה על חוק היסוד, חוק מקרקעי העם וחוק מינהל מקרקעי העם; הערה 45.
50. מתוך דברי גרנות באמ"י, בהערה 46.
51. אמ"י, פרוטוקול ישיבת הממשלה מיום 29.11.49, במיוחד עמ' 37-38. וכן ראה ויץ י., יומני, בהערה 46, עמ' 53, 88, 134. וראה שם, שם, בעמ' 53, כיצד לגלג בן גוריון על רעיון הלאמת הקרקע כאשר זו שייכת כבר למדינה. וכן ראה פרוטוקול ישיבת הממשלה הנ"ל, עמ' 40, וכן עמ' 44-45.

52. אמ"י, שם.
53. דברי הכנסת, כרך 3, 5.12.49, 14.12.49, עמ' 228-226, 293, 295-310; שם, כרך 6 א', 31.7.50, עמ' 2378; שם, כרך 27 ב', 6.8.59, עמ' 2960-2945; שם, כרך 28, עמ' 682-680; אמ"י, פרוטוקול ישיבת ועדת החוקה חוק ומשפט מיום 21.3.60, עמ' 3; שם, פרוטוקול מיום 16.3.60, עמ' 2; שם, פרוטוקול מיום 28.3.60; דברי הכנסת, כרך 29, עמ' 19.7.60, עמ' 1919-1916.
54. אמ"י, פרוטוקול ישיבת ועדת החוקה חוק ומשפט מיום 21.3.60, עמ' 3.
55. דברי הכנסת, כרך 29, 19.7.60, עמ' 1919-1918.
56. שם, עמ' 1921.
57. שם, כרך 27 ב', 6.8.59, עמ' 2948.
58. שם, כרך 29, 25.7.60, עמ' 1952.
59. שם, עמ' 1952-1951.
60. אמ"י, פרוטוקול ישיבת ועדת הכלכלה של הכנסת מיום 14.2.50, עמ' 2-9 — מתוך דבריו של אהרן ציולינג.
61. דברי הכנסת, כרך 3, 14.12.49, עמ' 298-297; אמ"י, בהערה הקודמת, עמ' 17-18; דברי הכנסת, כרך 6 א', 31.7.50, עמ' 2372; אה"כ, פרוטוקול ישיבת ועדת הכספים מיום 18.12.50, עמ' 4-5; דברי הכנסת, כרך 8, עמ' 29.1.51, עמ' 891-890; שם, שם, עמ' 5.2.51, עמ' 970.
62. ראה הערה 60.
63. דברי הכנסת, כרך 8, 5.2.51, עמ' 970.
64. שם, כרך 27 ב', 6.8.59, עמ' 2956-2955.
65. שם, כרך 8, עמ' 29.1.51, עמ' 890-891; שם, שם, עמ' 5.2.51, עמ' 970.
66. דברי הכנסת, כרך 28, 22.2.60, עמ' 698-696; שם, כרך 29, 19.7.60, עמ' 1923-1922 וכן ראה שם, כרך 27 ב', 6.8.59, עמ' 2956-2955.
67. ראה למשל דבריו של ב' אונייה ממפא"י בעת הדיונים בוועדת חוקה חוק ומשפט על חוק היסוד שאמר בין השאר: "העיקר... שעובד אדמתו לא ינושל ממנה. המדינה נמצאת בתהליך של פיתוח שהוא בחלקו פיתוח קפיטליסטי, ואין לך דבר מסוכן יותר מאשר האפשרות להעביר את הקרקע ללא כל הגבלה מאחד לשני... ברור כי בתנאים הקיימים, האפשרות למכור את הקרקע תביא בסופו של דבר לנישול עובדי האדמה מאדמתם...". על כך ראה אמ"י, פרוטוקול ישיבת ועדת החוקה חוק ומשפט מיום 21.3.60, עמ' 4.



68. ראה הדיונים על חוק רשות הפיתוח במליאת הכנסת ובוועדת הכלכלה כמו גם הדיונים על חוק נכסי המדינה במליאת הכנסת ובוועדת הכספים בחיבורי והארץ לא תימכר לצמיחת, הוצאת המכון לחקר תולדות הקק"ל, ברפוס.
69. ראה למשל ספרי בהערה 17; בר-גל י., סוכנת תעמולה ארץ ישראלית – הקרן הקיימת לישראל 1924-1947, חיפה 1999. וכן ראה דבריו של יועצה המשפטי של הקק"ל, שמואל אוסישקין, בעת הדיונים בשנת 1960 על חוק היסוד בוועדת החוקה חוק ומשפט שאמר בין היתר: "אחרי חמישים שנות ניסיון אנחנו יודעים מה נותנת השיטה הזאת. נוצר גוף גדול של יהודים היושבים על האדמה ומעבדים אותה בעצמם. הקנאה היא מועטה ביותר. ונדמה לנו שגם בעתיד במקרעי ישראל, אין לסטות מנוהג זה".
70. אמ"י, פרוטוקול ישיבת הממשלה מיום 29.11.49, עמ' 37.
71. שם, שם, עמ' 38-39.
72. דברי הכנסת, כרך 29, 19.7.60, עמ' 1926.
73. ראה למשל דבריו של שר האוצר לוי אשכול שם, כרך 27, 6.8.59, עמ' 2839-2842, ודבריו של אריה בהיר ממפא"י, שם, שם, עמ' 2957-2958.
74. דברי הכנסת, כרך 27, 6.8.59, עמ' 2950-2951.
75. שם, כרך 29, 19.7.60, עמ' 1916-1917.
76. שם.
77. ראה הערה 68.
78. דברי הכנסת, כרך 28, 23.2.60, עמ' 703. וכן ראה שם, כרך 29, 19.7.60, עמ' 1916.
79. אמ"י, פרוטוקול ישיבת הממשלה מיום 29.11.49.
80. שם במיוחד עמ' 37-38.
81. אמ"י, פרוטוקול ישיבת ועדת החוקה חוק ומשפט מיום 21.3.60, עמ' 3.
82. ראה הערה 68.
83. דברי הכנסת, כרך 3, 5.12.49, עמ' 309.
84. שם, שם, 14.12.49, עמ' 306.
85. אמ"י, פרוטוקול ישיבת הכלכלה של הכנסת מיום 14.2.50, עמ' 12-13.

והארץ לא תימכר לצמיתות

86. דברי הכנסת, כרך 3, 14.12.49, עמ' 303; שם, כרך 29, 19.7.60, עמ' 1916-1917.
87. שם, כרך 29, 19.7.60, עמ' 1919-1920.
88. אה"כ, פרוטוקול ישיבת ועדת הכספים מיום 15.1.51.
89. דברי הכנסת, כרך 8, 5.2.51, עמ' 970-971.
90. אמ"י, פרוטוקול ישיבת ועדת הכלכלה של הכנסת מיום 14.2.50, עמ' 17 — מתוך דבריו של ש' גורן ממפא"י וראה גם גרנות, בהערה 14, עמ' 102-104.
91. אמ"י, פרוטוקול ישיבת ועדת הכספים מיום 6.7.60, עמ' 4-6; דברי הכנסת, כרך 29, 19.7.60, עמ' 1926, 1939. והשווה הצעת החוק בהערה הקודמת, סעיף 2, לחוק בהערה הקודמת, סעיף 2, שם נוסף בסעיף זה (סעיף המפרט את כל היוצאים מהכלל המותרים במכירה) המשפט "ובלבד שהעברת בעלות במקרקעי הקרן הקימת לישראל לא תיעשה אלא באישורה".
92. אמ"י, פרוטוקול ישיבת ועדת הכספים של הכנסת מיום 2.6.60, עמ' 1-2; אה"כ, פרוטוקול ישיבת ועדת הכספים מיום 17.5.60, עמ' 4-5 והשווה הצעת חוק מקרקעי העם 1959, סעיף 2 (4) ברשומות, הצעות חוק, ז' בתמוז תשי"ט — 13.7.59, מס' 401, עמ' 422 לחוק מקרקעי ישראל 1960, סעיף 2 (4) ברשומות, ספר החוקים, ה' באב תשי"ך 29.7.60, מס' 312, עמ' 56-57.
93. כפי שהיטיב לבטא זאת יוחנן כדר מחרות בהקשרה של אחת מהסתייגויותיו במסגרת הדיון בקריאה שנייה ושלישית על חוק מקרקעי ישראל — 1960: "אני מבין שאין סיכוי בהרכב זה של הכנסת להעביר אפילו הסתייגות זו". על כך ראה דברי הכנסת, כרך 29, 25.7.60, עמ' 1952.
94. דו"ח הוועדה לרפורמה במדיניות מקרקעי ישראל (ועדת רונן), מוגש לשר התשתיות הלאומיות, 7 באפריל 1997, עמ' 19-17.