

קרקע

כתב עת של המכון לחקר שימושי קרקע



קרקע

כתב עת לליבון סוגיות קרקעיות



יו"ר המכון: עמיעד (עדי) ניב
עורך: עמי דור-און

ירושלים, אדר א' תש"ס – מרץ 2000

“קרקע” — כתב עת של המכון לחקר שימושי קרקע ע”ש בן-שמשי. מיסודה של קרן קימת לישראל
רח’ המלך ג’ורג’ 43, ת”ד 283, ירושלים 91002, טל’: 6246828
מס”ק 6248—0302 ISSN

עורך: עמי דור-און

הוועדה האקדמית המייעצת של המכון:
עמיעד (עדי) ניב — יו”ר.

מיכה גלעד, פרופ’ יהודה גרדוס, עמי דור-און, פרופ’ יהושע ויסמן, פרופ’ יונתן קורנבליט

מזכירת המערכת: חגי זך

עריכה לשונית: שפיצרוט
סדר, עטיפה והדפסה: דפוס כספית, ירושלים

בעטיפה הקדמית: כביש ירושלים-תל-אביב ביציאה משער הגיא — שילוב נכון של דרך ונוף

תוכן העניינים

הרשות לתכנון לאומי — האם תקום או שרק חלמנו חלום עדי ניב / 5

מגמות במדיניות היעוץ המשפטי לממשלה
בנושאי מקרקעין אליקים רובינשטיין / 9

המדיניות הקרקעית והחקלאית של הממשלה חיים אורון / 19

אדמות הלאום, כבעלות הלאום, שנרכשו כחוק
אסור שיעברו לידים לא יהודיות יחיאל לקט / 20

פינוי מחנות צה"ל מאזורים אורבניים
בשנות התשעים רם גל / 30

והארץ לא תימכר לצמיתות; עקרון הקרקע
הלאומית בהליך החקיקה ובחוק יוסי כץ / 46

סמכויות במשפט הציבורי בענייני מקרקעין —
ההיבט החקיקתי שמעון שטרית / 80

נזקיה של החלטה 727 אליהו בורוכוב / 92

מינהל המקרקעין — החלטות חדשות בהחכרת קרקעות שייעודן
תעסוקה, יוצרות בעיות חדשות נעה ווסרמן-עמיר / 100

הרשות לתכנון לאומי התקום או חלמנו חלום?

עמיעד (עדי) ניב*

בגליון הקודם של "קרקע" הצגנו לדיון ציבורי את סוגיית החסרונות והיתרונות של הקמת רשות לתכנון לאומי כמוצע על ידי משרד ראש הממשלה וכפי שהחליטה ממשלת ישראל. בינתיים נראה כי על אף החלטת הממשלה שנתקבלה לא מכבר אין בשלב זה להצעת מבנה חדשה זו סיכוי לעבור את מחסום אישורה של הכנסת. נראה כי שרי התשתיות והפנים, שממשרדיהם מתוכננות להילקח היחידות האמורות להרכיב את הרשות המתוכננת (מינהל מקרקעי ישראל ממשרד התשתיות ומינהל התכנון ממשרד הפנים), חברו יחדיו למלחמה כנגד מימושה של כוונת הממשלה, המדללת באופן משמעי את סמכויות משרדיהם.

**במסגרת הדיון
בשאלה למי שייכות
"קרקעות הלאום"
— דרושה הגדרה
מיידיית ומפורטת של
המושג "ציבור"**

בינתיים עסקה התקשורת בסוגיה והובעו בגינה דיעות מדיעות שונות. ידוע לכל כי מאחורי החלטת הממשלה מצויה כוונה להקים גוף מינהלי חדש במשרד ראש הממשלה ולרכז במסגרתו את האחריות לכל הנושאים הקרקעיים, כולל נושאי התכנון. ריכוז זה יאפשר לגוף החדש ובאמצעותו לראש הממשלה ולמשרדו, לשלוט במדיניות הקרקעית הלאומית ולכוונה, כמו גם את מדיניות התכנון המרכזי בישראל. מעין מתן הזכות לחתול לשמור היטב על השמנת שבה כה חשק.

על נטיה ריכוזית כזו נשאלה השאלה אם אכן תוצאות הפעולה יכולות להיות יישומה של מדיניות קרקעית ותכנונית חדשה שהאחראים הקודמים לה לא יכלו לה ואף לא הצליחו להגדירה והאם אפשר בדרך זו לכוון את המדיניות הלאומית כך שתהיה משוחררת לחלוטין מהשפעות בלתי רלוונטיות ומכוחות זרים לליבתה, או שמא אחרי הכותרות מסתתרת כוונה פשטנית של ריכוז עצמה וכוח, כאלה הנובעים מעצם האחריות לקביעתה ולהובלתה של תכנית אסטרטגית לאומית שנושאה קרקעות ישראל. עד כה לא עלה בידי איש להשיב נכונה על שאלה מכרעת זו. הגופים המקצועיים השונים בעלי העניין ואלה שאינם בעלי עניין ישיר — יחד עם אמצעי התקשורת, עסקו ארוכות בניתוחה של הסוגיה והעלו השערות מהשערות שונות, אולם תשובה חד משמעית לא עלה בידי איש להציב: לא בפני קובעי המדיניות ואף לא בפני אלה האמורים לבצע מדיניות זו.

* הכותב הוא יו"ר המכון לחקר שימושי קרקע ויו"ר הפורום הישראלי למדיניות קרקעית.

עובדה היא כי בשנים האחרונות חל שינוי מהותי בגישתה של המדינה לנושא הקרקע, כמו גם בתפיסת אפשרויות השפעתם של מהלכים הקשורים בקרקע על המערך המקרו כלכלי הלאומי אשר נשתנתה מקצה לקצה. ברור עתה כי ניתן להשתמש בקרקע כמכשיר עיקרי להשגת יעדים אסטרטגיים לאומיים, כולל גם השפעות פוליטיות רבות ערך, המאפילות לעתים על השיקולים הכלכליים הלאומיים.

הדיון הפומבי, לעתים האגרסיבי מדי, הנערך בתקופה האחרונה בעניני קרקעות הקיבוצים והמושבים והפיכתם של רבים מאלה לנושאים ונותנים על נדל"ן, עד כדי הדבקת הכינוי "ישובי נדל"ן" לחלק לא מבוטל מהם, הסיט את תפיסת הציבור ואת העין הלאומית מיעודם המקורי של קיבוצי ומושבי ישראל. אין להאשים בהטיה זו איש היות והשינויים המחשבתיים והתפיסתיים בעידן המודרני, ההתפתחויות המשקיות הלאומיות וההדגשים הכלכליים והעסקיים הבינלאומיים מהם מושפע הכפר הגלובלי, "תפסו" לא במעט גם את ישראל, ובכך אף מובהר חלק מהתפיסה האסטרטגית הריכוזית של משרד ראש הממשלה.

כדיוננו בנושא, עמדתי על כך שבשנות השישים והשבעים לא עמד לה כוחה של הרשות הלאומית לתכנון כלכלי שהיתה גם אז במשרד ראש הממשלה ליישם את המסקנות הכלכליות לאומיות שעלו ממחקריה, אף שאלה היו מבין הרציניים שנערכו בתורת כלכלת ישראל. הממשלה אותה שרתה הרשות לא העניקה לה את תמיכתה, וללא גיבוי משרי ישראל וראשיה נשאר המלצות כלכליות לאומיות טובות במגירותיה, שהפכו מאובקות, של רשות לאומית זו. מעין "גול ממשלתי עצמי" שהובקע בשל שיקולים פוליטיים זרים ושוב, בין השאר בשל מלחמתם של שרים נגד מתן השפעה ריכוזית בתחום זה למערכת מינהלית מצומצמת.

מאז שמשרד ראש הממשלה הודיע על כוונתו להעביר את סמכויות התכנון והאחריות לקרקע למסגרת מטריית משרדו נמנע שר התשתיות הלאומיות אליהו סויסה, שהאחריות הפורמלית למינהל מקרקעי ישראל היתה נתונה בידי עד כה, מלעשות מעשה כלשהו הנוגע למינהל ולתפקודו. התחושה כי בין כך וכך המינהל יילקח מידי "בקרוב" גרמה לכך שבמשך שבועות ארוכים נמנע כינוס מועצת מינהל מקרקעי ישראל וזו לא דנה בנושאים כל שהם שהועלו על שולחנה, ללא קשר לחשיבותם ולדחיפותם. המסר שהוקרן לציבור היה כי המינהל מצוי בתקופת "לית דין ולית דיין".

גם במשרד הפנים המתייחס לגופי התכנון מאז ומתמיד כנכסים יקרי ערך שלו התעוררה התנגדות ליישום רעיון העתקת שיוכם המיניסטרילי של הגופים המתכננים, כך שנוצר שיתוף פעולה מקורי ומיוחד בין שרי התשתיות והפנים. אסור לשכוח את העצמה המסורה בידי מינהל התכנון שבמשרד הפנים. זה הגוף העליון המכוון את מדיניות התכנון של תכניות ברמות השונות: תכניות מתאר, תכניות בינוי וכיו"ב, כאלה שביכולתן לקבוע לשבט או לחסד גורלם של יזמים רבים העסוקים בקידומם הכלכלי של פרויקטים ברמות מגוונות. עיכוב אישורן של תכניות בניה מוגדרות מונע יישומן של יזמות בניה בשטחי תוכניות אלה וכאשר הוא מצטרף למחסור בקרקעות זמינות לבניה באותם האזורים עלולה להיווצר פצצת זמן של

מחירים, דבר שרק יוסיף להתדרדרות הכללית הקיימת כבר של שאריות המדיניות הקרקעית הלאומית.

יש גם לתת את הדעת בהקשר זה לניגוד האינטרסים שעשוי להתקיים בין המדיניות הקרקעית לבין מדיניות התכנון, שהרי מינהל מקרקעי ישראל מהווה למעשה את צינור השיווק של קרקעות ישראל. מדיניות השיווק נגזרת בין היתר גם ממדיניות התכנון. את מדיניות התכנון מוביל מינהל התכנון שבמשרד הפנים. מכאן מובן מאליו, כי ריכוז שני גופים אלה יחד עלול לגרום לערוב אינטרסים לאומיים נוגדים במסגרת מינהלית אחת ולהמשך אי קיומה של מדיניות קרקעית כוללת של מדינת ישראל.

**"יתכן כי באמת
הגיעה העת
לאפשר פידוק
השוחפות רבת
השנים בין קק"ל
לבין מינהל מקרקעי
ישראל**

אי הוודאות לגבי פרישתו או אי פרישתו של מנהל מינהל מקרקעי ישראל כפי שהיא מוצאת ביטוי בתקשורת הישראלית, חוסר הבהירות באשר לסיכויי הקמתה של הרשות המרכזית לתכנון, יחד עם הרפיון שאחז במנהיגי שני גופים דומיננטיים אלה בשל אי ודאות זו – גורמים לרגסיה בתפקודם ולעיכוב בקבלת החלטות. כל אלה עלולים להוביל להרס הקיים ולקשיים אמיתיים בשיקום עתידי. כל זאת בשעה שניתן בקלות, תוך ויתור על שאיפות מגלומניות מצד גוף זה או אחר, לקדם את הפעילות, לייעלה ולשפרה תוך נקיטת צעדים חדשים, מהפכניים בחלקם, כמו קביעתם של יעדים אסטרטגיים חדשים אשר יובילו ליצירתה של מדיניות קרקעית לאומית החסרה כל כך היום.

בינתיים עבר זמן מאז החליטה הממשלה על הקמתה של הרשות לתכנון לאומי במסגרת משרד ראש הממשלה והנושא עדיין לא אושר על-ידי הכנסת. לאור הדעות השונות שהושמעו בציבור והזמן שחלף, שוכנע כנראה שר התשתיות הלאומיות, כי מינהל מקרקעי ישראל ישאר, לפחות בשלב זה, באחריות משרדו ובימים אלה כונסה מועצת מינהל מקרקעי ישראל לשיבה ראשונה מזה זמן רב. נודע כי בשיבה זו נתן שר התשתיות ביטוי לתחושתו כי במושב הכנסת הנוכחית לא ימצא רוב לאישור העברת המינהל למשרד ראש הממשלה וכי לפחות עד תום הקדנציה ישאר המינהל תחת מטריית משרדו. אשר על כן כונסה המועצה.

קיימת גם סוגיית המשך הקשר שבין מינהל מקרקעי ישראל לבין קרן קימת לישראל. לפי אמנה שנחתמה בין קרן קימת לישראל לבין מדינת ישראל (אל לו לקורא לשכוח כי קק"ל אינה גוף ממשלתי ואף לא ממלכתי. היא שלוחתו של העם היהודי לניהול אדמותיו של זה ולשמירה עליהן בעבורו), קובעת כי מינהל מקרקעי ישראל ינהל את קרקעותיה של קק"ל בעבורה ובשליחותה. כאשר קיימת אי בהירות באשר למקומו ולתפקודו של המינהל היא משליכה מיידית, ניהולית וכלכלית, על ענייני קק"ל ועל יעילות ניהול קרקעותיה, קרי קרקעותיו של העם היהודי. את זאת קק"ל אינה יכולה להרשות, ועל כן נשמעים באחרונה בין היתר, רעיונות

ומחשבות לאפשרות פירוק השותפות רבת השנים שבין קק"ל לבין מינהל מקרקעי ישראל, קרי: המדינה.

סוגית המשך השותפות הזו, הקשורה קשר אמיץ להגדרת המדיניות הקרקעית הלאומית, כמו גם לדרך הניהול של אדמות המדינה וההנחיה הממשלתית למנהל אדמותיה מטעמה, מהוה היום את החשובה בבעיות הנדרשות לפתרון. הציבור הישראלי, שהביע באחרונה עניין רב באשיותיה של סוגיה זו, מבקש לדעת את מקומן המדוייק של קרקעות המדינה: קרקעות הלאום, קרי הציבור עצמו. מכאן אף נובעת מיידית הקריאה של גופים פוליטיים להגדרה מפורטת של מושג "הציבור" ומה היא כוללת בתוכה וכמובן, שאלת השאלות: למי אכן שייכות קרקעות הלאום? מכאן גם נובעים אילוציה של קק"ל, שלה קרקעות מוגדרות משולבות, בהגדרה חד ערכית הקובעת את הקריטריונים המחייבים אותה לשימור קרקעותיה.

סוגיות קרקעיות אלה שלהן נגזרות לא מעטות – "מחכות" לקביעתה המחודשת של מדיניות קרקעית לאומית. זו יכול שתעשה רק כאשר אכן מוגדר וברור מקומן של הרשות קובעת המדיניות, הרשות המתכנתת בהתאם למדיניות זו ושל הרשות המשוקת בהתאם למדיניות התכנון ולתכנון המאושר.

מגמות במדיניות הייעוץ המשפטי לממשלה בנושאי מקרקעין אליקים רובינשטיין*

סוגיית הטיפול של היועץ המשפטי לממשלה ופרקליטות המדינה בתחום המקרקעין כבדת משקל ורגישה. שהרי בסופו של יום מדובר בחלוקת עושר מרכוש הציבור, ועושר ראוי שיחולק בצורה שקופה וצודקת. להחלטות בתחום רגיש זה נודעות משמעויות חברתיות, כלכליות, משפטיות ומוסריות שקשה להפריז בחשיבותן. מעורבות היועץ המשפטי לממשלה בתחום נועדה להקפיד על תהליכי קבלת החלטות ועל הרצון להציב סטנדרטים ראויים של טוהר מידות ומינהל תקין.

תרבות אנוש, והחברה הישראלית בכלל זה, רואות את הנכס הקרקעי – אם ניטול ביטוי מושאל מתחומים אחרים – כ"מלכת הקניין" או "אם כל הנכסים". נכס זה כלול גם בהגנה חוקתית, המשתרעת אמנם על תחומים שמעבר לו (סעיף 3 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו – "אין פוגעים בקניינו של אדם"). יתרים על כך מקרקעי ישראל, שזכו לחוק יסוד מוקדם, עוד בשנת תש"ך – 1960, הנושא את שמם, שלפיו (סעיף 1) "מקרקעי ישראל, שהם המקרקעין בישראל של המדינה, של רשות הפיתוח או של הקרן הקימת לישראל, הבעלות בהם לא תועבר, אם במכר ואם בדרך אחרת". בהקשר הישראלי נודעת לכך, כמובן, משמעות מיוחדת, הגשמת הציונות וגאולת הקרקע שעל רקעם יש להבין את חוק היסוד.

האתוס מדבר אפוא בעדו, ועל רקעו יש לעיין במדיניות הייעוץ המשפטי לממשלה בנושא מקרקעי ישראל, לעת הזאת. תחילה דברי רקע אחדים.

שינוי ייעוד הקרקע החקלאית – הקדמה ורקע

מבחינה משפטית, עד שנות ה-90 היתה התשובה לשאלה למי שייכות קרקעות המדינה ברורה בהיבטיה השונים. קרקעות המדינה שייכות לבעליהן – מדינת ישראל, הקרן הקימת לישראל

* הכותב הוא היועץ המשפטי לממשלה.

ורשות הפיתוח, ובאמצעותן: לעם היהודי ולאזרחי מדינת ישראל, לפי העניין. הקרקעות לא היו שייכות לחוכרי הקרקעות, אשר הן על פי חוק יסוד: מקרקעי ישראל והן על פי חזוי החכירה השונים, אין מוקנות להם זכויות קניין בהן.

כידוע, במישור המשפטי, רוב המושבים והקיבוצים מחזיקים בקרקע בתוקף חזוי חכירה. חלקם, כאלה המתחדשים אחת לשלוש שנים ומעניקים מעמד של "בר רשות" בקרקע. חלקם של היישובים מחזיקים בהסכמי חכירה לטווח ארוך, אך על אלה גם על אלה, לפי החזוים, להחזיר את הקרקע למינהל, כשעברה שינוי ייעוד וחדלה להיות קרקע חקלאית, ובעבר, אף ניתן הפיצוי לחוכרים על פי ערכה החקלאית של הקרקע. הרציונל העומד בבסיס מצב דברים זה הוא, כי הקרקע ניתנת כפיקדון לצורך עיבודה. משחזל הפיקדון לשמש למטרתו המקורית – עיבוד חקלאי של האדמה על ידי המתישבים – עליו להיות מוחזר לבעליו. זו היתה התפיסה לאורך שנים רבות, והיא נכנתה על יסודות של אידיאולוגיה ואחוס, כאמור.

בתחילת שנות ה-90, עם גלי העלייה, במיוחד ממדינות חבר העמים – שהגיעו לקראת תום העשור לקרוב ל-900 אלף איש – התעורר הצורך הדחוף למצוא פתרון למגורי העולים. מעבר לכך, היה צורך למנוע בנייה בשטחים פתוחים מתוך מגמה ליצור ריכוזי אוכלוסין. על כן, מדיניות הממשלה הייתה יצירת מלאי גדול של קרקעות זמינות בכלל ולבנייה למגורים בפרט, על מנת לספק את הביקושים לבנייה בכלל ולבנייה למגורים בפרט. כפתרון ליצירת מלאי של קרקעות הוצע להפשיר קרקעות שהוגדרו עד לאותה תקופה כ"קרקע חקלאית".

השתלשלות האירועים

באותה תקופה קיבלה מועצת מקרקעי ישראל – כהוראת שעה – החלטות בעניין קרקע חקלאית שייעודה שונה (וזאת בהמשך להחלטה מס' 1 של המועצה). ביום 29.10.90 התקבלה החלטה 475 וביום 24.6.92 – החלטה 492. החלטות אלו קבעו פיצוי מוגדל יחסית לפיצוי שהעניקה עד אז "ועדת הפיצויים" במהלך הדברים הרגיל, בגין שינוי ייעוד. ההחלטות נקבו בסכום פיצוי לכל דונם לפי סוג הקרקע, במקרה שייעודה שונה ביזמת המינהל או בהסכמתו, למטרת מגורים, תעשייה, מסחר, תיירות וק"ט.

ביום 11.5.92 קיבלה המועצה החלטה שמספרה 533. המדיניות הקודמת, רבת השנים, אשר באה לידי ביטוי בחוזה החכירה החקלאי, גרסה – כאמור – ככלל, החזרת הקרקע למינהל עם שינוי ייעודה, ותשלום פיצוי בגין השקעות בקרקע והפסקת החכירה. אולם, החלטה 533 התוותה מדיניות חדשה הנוגעת לקרקעות חקלאיות שייעודן שונה. היתה זו ההחלטה הראשונה אשר קשרה בין ערך הקרקע לאחר שינוי הייעוד לבין הפיצוי, זיקה ללא עיגון בחוזה החכירה או בנהלי המינהל.

כרקע להחלטה זו, אשר היוותה נקודת מפנה (ובאה בהמשך לתהליך מתמשך והדרגתי של שינוי), יש להזכיר את הנתונים הבאים: משך הזמן הרב הנדרש על מנת שהקרקע תהיה זמינה

לבנייה מחייב הזרמה קבועה של קרקעות למלאי הקרקעות המצוי בתהליך תיכנון (מקרקע חקלאית ועד לקרקע מתוכננת עם היתר בנייה); הרזרות הקרקעיות לבנייה באזורי הביקוש הלכו והצטמצמו: הרוב המוחלט של רזרבות אלה הן קרקעות שייעודן חקלאי; צרכי הפיתוח המואצים של המשק הישראלי וצרכי הבינוי לקליטת העלייה מחד גיסא, וההליך המורכב והאיטי של העברת הקרקע למצב של זמינות לבנייה מאידך גיסא, יצרו פערים גדולים בין ההיצע והביקוש.

בישראל נוצרה אפשרות, במקומות מסויימים, להתעשר התעשרות קלה מונכסי הציבור.

את הקרקעות החקלאיות שייעודן שונה החזיקו בדרך כלל חוכרים שלא מיהרו לפנותן ולהחזירן למינהל, משום שסברו שהפיצוי שלו הם זכאים, לפי חוזה החכירה ולפי החלטות קודמות של המועצה, אינו גבוה דיו. כדי לפנות חוכרים אלה, היה על המינהל לנקוט צעדים משפטיים – דבר שעלול היה להימשך זמן רב ולעכב את הקצאת הקרקעות לבנייה. קשיים אלו אכן התעוררו בפועל.

החלטה 533 ביקשה להתגבר על מכשולים אלה על ידי הגדלה משמעותית של הפיצוי שיינתן לחוכר שיסכים להתפנות, או על ידי מתן הנחה משמעותית בדמי החכירה המהוונים לחוכר שיקבל את הקרקע ויבנה עליה לפי ייעודה החדש.

בהחלטה זו ודומותיה היתה משום "קפיצת מדרגה" בגובה הפיצויים הניתן בגין שינויי ייעוד, וזו, בין היתר, הביאה להאצה ולהעצמה של תהליכים שונים במגזר החקלאי. למרבה הצער, נוצר גם פתח לניצול אי בהירויות שונות בהחלטות לעשיית רווחים קלים על חשבון הציבור, מצד גורמים בעלי אינטרס.

עוד יש להזכיר, כי חוכרים חקלאיים רבים נקלעו בשנות ה-80 לחובות כבדים אשר בגינם ובשל חוסר ניסיונם בתחומי הפיתוח והבינוי, הגיעו למצבי תלות משמעותיים במתווכים שונים. אלה קשרו עסקאות עם החוכרים, שלפיהן (ללא צורך בתמורה מיידית) קיבלו לידיהם שליטה בקרקע, ולמעשה הביאו למצב שבו החוכר מנוע מנקיטת פעולה ללא הסכמתם.

מצב דברים זה, במסגרת מסלול היוזמות שאותו איפשרו ההחלטות האמורות, הביא לתהליך של יצירת שליטה וריכוזיות, והקשה על הליך של תכנון ארצי ושל בחינת יעדים לאומיים תכנוניים וכלכליים, בתקופה שבה יש צורך להגדיל באופן משמעותי את מלאי הקרקעות המתוכננות והזמינות לבנייה.

לאחר מכן, וכדי לתקן עיוותים אלו, נתקבלו החלטות 640, וכן 666 ו-667 אשר בוטלו בהמשך, וביום 3.7.95 התקבלה החלטה 727.

החלטה 727 – ועדת רונן

על פי החלטה 727 מוענק פיצוי גבוה בשיעור ניכר מזה המגיע לחוכר על פי הדין והחווה, וזאת ככלי מדיניות, בשל הצורך שנוצר להגדיל באופן דחוף את מלאי הקרקעות לבנייה. החלטה זו עניינה בקרקעות ששונה ייעודן, והן מיועדות ליישובים חדשים. תמורת הקרקעות אין ניתנת קרקע חילופית, אלא משולמים פיצויים בהתאם לקבוע בהחלטה. בצד האמור, הדגישה המדינה כי אין הצדקה עניינית להעברה גורפת של תמורה משיווק קרקעות באזורי ביקוש לפי ייעודן החדש, שהן רכוש הציבור כולו, לחוכרים שקיבלו את הקרקע לצורך עיבוד חקלאי.

על רקע האיזון בין שיקולים אלה, יעדי המדיניות מחד גיסא ושמירה על אינטרס הציבור מאידך גיסא, נקבעו הקטיגוריות השונות לפיצוי, כמפורט בהחלטה 727 – שבה נקבע פיצוי לחקלאים בשיעור של בין 27% ל-29% באזורי הארץ השונים.

במאמר מוסגר נזכיר כאן גם את החלטה 737 מיום 17.12.95, שעניינה הרחבות למגורים באגודות יישובים חקלאיים מסוימים. עיקרה של החלטה זו, החכרה של מגרשים למגורים הנכללים בהרחבה בדמי חכירה מופחתים בשיעורים משתנים למרכז הארץ ולאזורי עדיפות לאומית א' ו'ב'.

בעקבות החלטה 727 הוגשו עתירות אחדות לבג"ץ. ברם, לבקשת שר התשתיות הלאומיות, לא נתן בית המשפט פסק דין בעתירות נוכח מינוייה של ועדה ציבורית שבחנה – בין היתר – את המדיניות החקלאית במקרקעי ישראל. ועדה זו נודעה לימים בשם "ועדת רונן", על שם העומד בראשה פרופ' בועז רונן.

המלצות דו"ח ועדת רונן עוסקות, למעשה, ברפורמה מקיפה במדיניות הקרקעית של מדינת ישראל. הדו"ח מכיל שורה של המלצות, ובהן "הפיצוי למחזיקי קרקע חקלאית יינתן עבור זירוז מסירת החזקה למדינה לקידום צרכיה, ורק במקומות שיש למדינה עניין מוכח בשינוי הייעוד". הוועדה המליצה על פיצוי נמוך יותר מזה הקבוע בהחלטה 727, לשיעורים של 20% במרכז הארץ, 30% ו-40% באזורי עדיפות לאומית ב' ו'א', בהתאמה.

מגמות הייעוץ המשפטי לממשלה

ראוי לציין, כי לאחר פרסום הדו"ח נתקבלה החלטת ממשלה מס' 2156 מיום 13.6.97, המאמצת, באופן עקרוני את דו"ח ועדת רונן, וכן התקבלו בממשלה החלטות נוספות בהמשך לדו"ח, אולם דו"ח ועדת רונן טרם יושם כמכלול. בצד האמור, לאחר פרסום הדו"ח הגביר המגזר החקלאי את מאמציו לשינוי מעמדם של החקלאים בקרקע, בטענה שאין החקלאות מוכנה עוד להשלים עם מצב הדברים הקיים. לכנסת הוגשה הצעת חוק עיגון ורישום זכויות החקלאים בקרקע, התשנ"ח – 1997. סעיף 2 להצעת חוק זו קבע, כי "חוכר המחזיק כדין בקרקע חקלאית ומעבדה, רואים אותו כבעל זכויות על פי חוזה חכירה לדורות".

במקביל, הוגשה לממשלה, בחודש מרץ 1999, הצעה להחלטה בעניין מדיניות החכרת קרקע חקלאית וזאת בהמשך להחלטות ממשלה קודמות ולהמלצות ועדת רונן. הצעת החלטה זו, עניינה שינוי מקיף במדיניות החכרת הקרקע החקלאית, ברוח המלצות ועדת רונן, ובכלל זה שינויים בשיעורי הפיצוי הניתנים בגין שינוי ייעוד, גם תוך שינויים מסויימים בהמלצת הוועדה.

**המצב בתחום
עסקאות מקרקעין
והחשש העולה
מזמן לאי חוקיות
ולבגיעה בטוהר
המידות דורשים
התייחסות מיוחדת
במישור האכיפה
הפלילית.**

ההצעה להחלטה ביקשה, בין היתר, לשנות את חוזה החכירה לקרקע המיועדת למגורים ולצרכים שאינם חקלאיים במושבים ובקיבוצים ולהפרידה מחוזה החכירה לקרקע לצרכי עיבוד חקלאי. בדרך זו ביקשו לרשום את זכויות המתיישב ביחידות המגורים בלשכת רישום המקרקעין, לאפשר לו למכרם כרצונו, להורישם וכיוצא באלה. עוד ביקשה ההצעה לתת תמריץ למתיישב להוסיף יחידות מגורים, כך שהישובים החקלאיים יעובו, וניתן יהיה להשתמש בתשתית קיימת ולמנוע התפשטות בנייה לשטחים פתוחים.

בטרם אעמוד על דוגמאות אחדות למגמותינו בנושאי מקרקעין, אעיר הערה במישור העקרוני. מזה זמן נדרשים אנו – הייעוץ המשפטי לממשלה ופרקליטות המדינה

– לעתים מזומנות לנושאי מקרקעין. המדובר בסוגייה כבדת משקל ורגישה, מהמורכבות העומדות על הפרק. בסופו של דבר המדובר בחלוקת עושר, רכוש הציבור – ועושר ראוי שיחולק בצורה שקופה וצודקת. קרקע היא כידוע משאב חשוב – ולא פחות מזה – מצוי בחסר מתמיד. להחלטות בעניין זה נודעות משמעויות חברתיות, כלכליות, משפטיות ומוטריות שקשה להפריז בחשיבותן. מעורבותנו מטרתה בעיקר הקפדה על תקינותם של תהליכי קבלת ההחלטות, תוך מתן ביטוי למגוון השיקולים הרלוונטיים ועמידה על האינטרס הציבורי הכרוך במקרקעי המדינה. עניין נוסף הוא הרצון להציב סטנדרטים ראויים של טוהר מידות ומינהל תקין. מעורבות זו באה לידי ביטוי הן במישור האזרחי, הן במישור המינהלי, ולצערנו לא אחת, גם במישור הפלילי. חלק מן ההחלטות, משמעותן לא פחות מאשר רפורמה אגררית, תהליך שבתולדות העמים היה טעון ורגיש. בישראל נוצרה אפשרות לאנשים במקומות מסויימים להתעשר התעשרות קלה מנכסי הציבור. גם אנשים כמונו, המוקירים את היוזע שהשקיעו חקלאים בקרקע לאורך שנים, לפעמים שניים-שלושה דורות, במושבים ובקיבוצים, והסבורים כי יש לתת לכך ביטוי בהחלטות – מצווים לעמוד על כך שהגישה תהא הוגנת כלפי כולי עלמא, קרי: כלפי הציבור הרחב שאנו נאמניו.

נחזור להצעת ההחלטה שהוגשה לממשלה ולמעורבותנו בהקשר זה. לקראת הדיון בממשלה הופץ בין חברי הממשלה מזכר, שבו עמדתי על עיקרי הדברים מהזווית המשפטית.

ציינתי, בין היתר, כי:

”מציאת פתרון הולם לסוגיית מדיניות ההחכרה לדורות של קרקע לחקלאים היא מטלה מורכבת ביותר, נוכח היבטיה השונים, ובין היתר, בעייתיות הענקת זכויות במקרקעי מדינה נרחבים ליחידים בהסכמת המדינה ועם זאת הצורך שלא להתעלם משיבה על הקרקע וזיקה לה לאורך שנים רבות; חיפוש איוון בין הצורך הלאומי למציאת פתרונות דיור לאוכלוסייה מתרחבת לבין שמירת השטחים החקלאיים; ואולי לא פחות – שמירת האתוס והדין המבוטאים בס’ 1 לחוק יסוד: מקרקעי ישראל, לפיו ”מקרקעי ישראל הבעלות בהם לא תועבר אם במכר ואם בדרך אחרת“. להחלטה המוצעת, אפוא, היבטים כלכליים, חברתיים ומשפטיים.”

עוד נאמר כי:

”ישנן תהיות באשר לפורום הראוי להחלטה בנושא חשוב זה, נוכח המגמה השיפוטית כיום (פס”ד בני הישיבות זה לא כבר), שעיקרה כי בנושאים מרכזיים – ואין חולק כי מדובר בנושא בעל חשיבות ציבורית וערכית רבה, קרי: חלוקה מחדש של משאבי הציבור – יש מקום לשקול שהסדרים ראשוניים, קרי: בסיסיים, ייעשו בחקיקה תוך אפשרות לדיון ציבורי ראוי... עם זאת, הפרקטיקה עד כה הייתה כי גם החלטות בנושאים אלה התקבלו בממשלה ובמועצת מקרקעי ישראל, ואיננו יכולים לומר כי החלטה זו אינה במתחם החוקיות במישור העקרוני.”

נקודת המוצא שלנו הייתה כי ועדת רונן היא הבסיס, וככל שקיים שוני בין הצעת ההחלטה להמלצות ועדת רונן, יחייב הליך נכון של קבלת החלטות, הצגת השוני תוך הבאת נימוקים מבוססים בחוות דעת של גורמים בכירים מן האוצר ומינהל מקרקעי ישראל, שתונח לפני הממשלה, ותסביר את הטעם לשוני. זאת מכיוון שועדת רונן – ועדה ציבורית שמונתה למטרה זו – הייתה גוף מקצועי שדן בסוגייה לעומקה ובחן היבטים שונים.

בעקבות מעורבותנו ובעקבות הדיון בממשלה החליט מנהל מינהל מקרקעי ישראל לאפשר לציבור להגיב על ההצעה, והיא פורסמה בכלי התקשורת ובאתר האינטרנט של המינהל.

מן התגובות הרבות שנתקבלו, עולה – כפי שניתן היה לצפות – כי רבים אינם מרוצים מן ההצעה ומבקשים לשנותה לכיוונים שונים ומטעמים שונים. לאחר מכן זה נדחה הדיון בהצעה עד לאחר כינונה של ממשלה חדשה. עם זאת, עדיין קיים הצורך בגיבוש מדיניות מקיפה וכוללת, אשר תאזן באופן ראוי בין האינטרסים הקרקעיים, הכלכליים, התכנוניים והאחרים בהקשר זה.

החלטה 737

מלכתחילה היתה ההתיישבות החקלאית מיועדת אך ורק למתיישבים חקלאיים שקיבלו, מכוח חוזה המשבצת ובאמצעות האגודה, זכויות של בר רשות בנחלות חקלאיות. לבעלי הזכויות בנחלה התאפשר להקים יחידת מגורים בחלקה א' של הנחלה, יחידת מגורים להורים וכן יחידת

מגורים נוספת לדור ההמשך. במהלך השנים שחלפו הכיר המינהל בצורך לאפשר הרחבת המושבים החקלאיים למגורים, לאו דווקא על ידי מתיישבים חקלאיים. הצורך האמור נבע מטעמים מספר שעיקרם: לאפשר לדור ההמשך, מעל ל"בן ממשיך" אחד, לגור במושב, הכרה בצורך לרענן את גיל המתיישבים ואת ההרכב החברתי של המושב, כמו גם בצורך להגדיל את אוכלוסיית המתיישבים במושב כדי לאפשר תפקודו של הישוב כיחידה קהילתית עצמאית.

**החלטה 737 לא
העבירה אל
האגודות השיתוכיות
את כוח ההכרעה
בבחירת מתיישבים;
תפקיד האגודה הוא
של גוף ממליץ
בלבד וכוח
ההחלטה הוא של
המינהל בלבד.**

על רקע זה החלה להתגבש בשנת 1989 מדיניות ההרחבה למגורים של יישובים חקלאיים. בתחילה (שנת 1990) הופעלה ההרחבה על פי הכללים שגובשו ע"י הוועדה החקלאית של מינהל מקרקעי ישראל, ובהמשך, בשנת 1993, התקבלה החלטת מועצת מקרקעי ישראל מס' 612, שקבעה כללים והנחיות בנושא ההרחבה למגורים באגודות יישובים שהם מושב עובדים, כפר שיתופי או אגודות שיתופיות חקלאיות. יצויין, כי על פי החלטה 612, הייתה פתוחה הקליטה בהרחבה ל"בני המקום" ולאחרים, תוך מתן עדיפות בהקצאת המגרשים לבני המקום נתונה לשיקול דעת האגודה.

הפקת הלקחים מהפעלת מדיניות ההרחבה על פי החלטה 612, ובעיות שונות שהתעוררו במהלך יישומה, הביאו לשינוי המדיניות – בתאריך 17.12.95 התקבלה החלטת מועצת מקרקעי ישראל מס' 737, המבטלת את החלטה 612, שקבעה במקומה כללים חדשים בכל הנוגע להרחבה למגורים ביישובים החקלאיים. על פי החלטה זו נעשית ההרחבה בקרקע שעליה חל חוזה המשבצת, היינו בקרקע המוחזקת על ידי האגודה, באופן שמגרשי המגורים בהרחבה והמתיישבים בהם, משתלבים הלכה למעשה בחיי היישוב. החלטה בדבר הרחבה מסורה ליישוב, היא נועדה לצרכיו, והוא אשר מגיש את התכנית לאישור הוועדות לתכנון ובנייה.

בעקבות החלטה 737 הוצאה הוראת אגף מס' 51 ליישום ההחלטה. ביום ט' בחשוון התשנ"ט (29.9.98) ניתן פסק הדין בע"א 4014/97 בעניין מושב בארותיים. המדובר בערעור שהוגש ע"י מינהל מקרקעי ישראל על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בת"א (כב' השופט קלינג), אשר קבע כי בסעיף 4(א) של החלטה 737 יש האצלת סמכות שלא כדין לאגודות השיתופיות של המושבים החקלאיים, וכי החלטה 737 בטלה, ככל שהיא מתייחסת לעניין זה.

בית המשפט העליון קיבל את הערעור וקבע כי אין בהחלטה 737 משום האצלת סמכות, לא של מועצת מקרקעי ישראל ולא של מינהל מקרקעי ישראל. במסגרת הנמקתו עומד בית המשפט, מפי כבוד השופט אור, על "חלוקת התפקידים" בין כל אחד מהגופים הרלבנטיים, ובמיוחד "חלוקת התפקידים" בין מינהל מקרקעי ישראל לבין האגודות השיתופיות של המושבים. בהתייחס למינהל מקרקעי ישראל, קובע בית המשפט העליון כי החלטה 737 לא

העבירה את כוח ההכרעה בבחירת המתיישבים אל האגודות השיתופיות. התפקיד שנמסר לאגודה הוא תפקיד של גוף ממליץ בלבד, וכוח ההחלטה על ההתקשרות נשמר למינהל מקרקעי ישראל, ונשאר בידיו בלבד. לפיכך שמורה בידי המינהל הסמכות שלא להתקשר בהסכם כאשר המלצת האגודה נוגדת את מדיניות המינהל, או כאשר ההמלצה נוגעת בפגמים כמו שרירות, הפליה וחוסר תום לב. המינהל, כך קובע בית המשפט, "נשאר לאורך כל הדרך הגוף היחיד אשר יש בידו את סמכות ההחלטה על ההתקשרות".

בית המשפט העליון קבע עוד, כי "על מינהל מקרקעי ישראל לצקת תוכן ממשי ביישומה של אחריות כבודה זו, ואין הוא רשאי להתנער ממנה".

בעקבות פס"ד בארותיים הנזכר לעיל ולאחר שהוצגה בפניי בעייתיות – בהיבטים שונים – הנוגעת לאופן יישומה של החלטה 737 – שחרג, לדעתנו, מהמסגרת שהותוותה בה – חיוויתי דעתי בפני שר התשתיות הלאומיות ביום 3.2.99, כי נוכח האמור לעיל, וכשים לב לקביעת בית המשפט בדבר האחריות המוטלת על מינהל מקרקעי ישראל ו"חלוקת העבודה" בין מינהל מקרקעי ישראל לבין האגודות השיתופיות, נראה כי מינהל מקרקעי ישראל אינו יכול להסתפק בקבלת רשימה שמית של המומלצים להקצאת מגרש, וכי מינהל מקרקעי ישראל חייב לקבל מהאגודות, כחלק בלתי נפרד מרשימת המומלצים, גם את החלטת האגודה הקובעת את הקריטריון שלפיו הורכבה רשימת המומלצים. רק בדרך זו יוכל מינהל מקרקעי ישראל להפעיל את סמכותו, למלא את חובתו ולמנוע עשייה שלא כדין במקרקעי ישראל.

שאלה אחרת היא אילו קריטריונים יאושרו ע"י המינהל, ואילו יידחו כבלתי סבירים, שרירותיים, או נגועים באפליה או בחוסר תום לב. נדמה כי שאלה זו תחייב בחינה פרטנית, כאשר חלק מהקריטריונים אינם ייחודיים למושב מסוים דווקא, אלא מיושמים בחלק גדול מהמושבים.

לעניין קריטריון המחיר, עמדתנו היא, כי גביית מחיר בעלמא, ובכלל זה גם גביית תשלום בשווי הפרש בין המחיר המופחת שגובה המינהל למחיר השוק, תמורת הזכות להיכלל ברשימת המומלצים, היא קריטריון בלתי סביר, שאינו יכול להתקבל. מצב זה עלול להיות בבחינת התעשרות שלא כדין ממקרקעי ישראל, תוך ניצול פסול של מדיניות מועצת מקרקעי ישראל בהחלטה 737 להחכיר את המגרשים בהרחבה בדמי חכירה מופחתים.

בעקבות חוות דעתי האמורה, הוציא מינהל מקרקעי ישראל הוראת אגף חדשה, היא הוראה 51 י', על פיה, בין היתר, האגודה לא תהיה רשאית לקבוע תשלום כספי שישולם לה או למי מטעמה, כקריטריון וכתנאי לבחירת המועמד. בכלל זה גם כל מי שקיבל מהאגודה רשות להמליץ על מועמד מטעמו והמועמד נקבע על ידו תמורת תשלום כספי. זאת ועוד, בסעיף 6 להוראת האגף נקבע, כי יש צורך לקבל מכל אגודה את החלטת האסיפה הכללית שלה לגבי הקריטריונים לבחירת המועמדים למגרשים.

בעקבות פרסום חוות הדעת והוראת האגף, התקבלו פניות רבות מגורמים שונים, לרבות גורמים סטטוטוריים, כמו מינהלות ההסדר למושבים ולקיבוצים, שעניינן הטענה, כי חוות הדעת מצאה

הסדרים בעיצומם ויש צורך בהוראות מעבר. נוכח המצוקות שעלו מפניות לא מעטות, הוחלט לגבש הוראות מעבר, אשר יתייחסו לעסקאות ולפעולות שבוצעו עובר לחוות הדעת בדבר יישום ההחלטה והוראת האגף שפירסם המינהל.

הסוגיה הרגושה של הקצאת קרקעות ושוויזיות לאוכלוסייה לא יהודית מצויה במבחן משפטי.

הוראות המעבר שגובשו ע"י המינהל בשיתוף עם משרד המשפטים, נועדו לאזן בין הרצון לתת מענה לבעיות שהועלו מחד גיסא, לבין הצורך להגן על אינטרס המדינה בשים לב לכך שמדובר במקרקעי ישראל ובכספי הציבור מאידך גיסא.

בהוראות המעבר נקבע גם כי יוקם צוות משולב (ועדה מלווה) שיכלול נציגות ממינהל מקרקעי ישראל, ממשרד המשפטים, ממשרד האוצר וממשרד ראש הממשלה לצורך פתרון סוגיות אשר יתעוררו בכל הנוגע לביצוע הוראות המעבר. הוראות המעבר אושרו ונמסר לי כי עוד קודם לכן הוגשה עתירה לבג"צ, כך שהנושא צפוי להמשיך לעמוד על סדר יומנו.

פן נוסף של מעורבותנו – הבאה להגשים אותה תכלית של הקפדה על האינטרס הציבורי הכרוך בקרקעות המדינה ובכספי הציבור – בא לידי ביטוי בסדרת דיונים המתקיימים בלשכתי בנושא מדיניות בנוגע לעסקאות מקרקעין, במסגרתם נבחנים התהליכים הנוגעים לעסקאות במקרקעי המדינה, במטרה להגביר את הפיקוח ואת הבקרה בתחום זה.

עוד יש להזכיר, כי הסוגיה הרגושה של הקצאת קרקעות ושוויזיות לאוכלוסייה הלא יהודית מצויה במבחן משפטי בפן אחד שלה וטרם הוכרעה, ויהא צורך ליתן עליה את הדעת.

במישור הפלילי, אין חולק שהמצב בתחום עסקאות המקרקעין, והחשש העולה ממנו לאי חוקיות ולפגיעה בטוהר המידות, דורשים התייחסות מיוחדת במישור האכיפה הפלילית. ברם, קיים צורך מובן מאליה למקד את האכיפה, הן מבחינת דרכי הפעולה והן באשר לנושאי הפעולה. לשם כך, נערכים דיונים, בהשתתפות נציגי הפרקליטות ומחלקת הייעוץ והחקיקה במשרדנו, כדי לבחון את הנושא באופן פרטני ולהציע דרכים לטיפול ממוקד. המשטרה התבקשה לאסוף מידע בנושא זה, וליתן עדיפות לחקירות בעלות תשתית ראייתית.

במישור המינהלי-אזרחי, זומנו פגישות עם נציגי שר המשפטים בוועדות המחוזיות לתכנון ובנייה ועם היועצים המשפטיים של הוועדות המחוזיות. בנוסף, קיימנו פגישה עם השמאי הממשלתי הראשי ועם צוותו שבה עמדנו, בין היתר, על החשיבות שבהשלמה מהירה של הערכות האגף בהמשך להחלטת הממשלה מינואר '99 בנושא אגף שומת מקרקעין שנתקבלה בעקבות המלצות ועדה בראשות המנהלת הכללית של משרד המשפטים, גילי ארד. החלטת הממשלה ויישומה, בתום הרפורמה המבוצעת באגף, יביאו, בין היתר, לכך שהשומות המורכבות והמרכזיות הנוגעות לנכסי המדינה ייערכו על ידי השמאי הממשלתי בלבד, וכן

לפיקוח מקצועי שוטף של האגף על שומות הנערכות לנכסי המדינה על ידי שמאים פרטיים, ולהדרכה מקצועית שלהם על ידי מנהל האגף.

הנה כי כן, סוגיות רבות ומגוונות הנוגעות למקרקעי המדינה באות תדיר לשולחננו. המדובר באחד הנושאים המשמעותיים והרגישים ביותר בתחומי המדיניות הכלכלית והחברתית, שיש לו נגזרות רבות בתחומי המשפט. אנו פועלים – במישורים שונים – כדי להבטיח שעסקאות אלו יעמדו בנורמות של שלטון החוק ומינהל תקין, ושהמדינה תקבל את התמורה הריאלית המגיעה לה בגין עסקאות הנוגעות למשאב חשוב זה; בכך אנו מקווים להרים תרומה צנועה להגשמת האינטרס הציבורי בהקשר זה כבאחרים. אכן, ההחלטות הן בעיקרון של מדיניות; ואולם, לכל אחת מהן פנים משפטיים שונים, במשפט המינהלי, החוקתי, האזרחי ולעתים אף הפלילי.

הרמח"ל (ר' משה חיים לוצאטו) ב"מסילת ישרים" פרק כ', מסביר כי אדם השוקל מעשיו צריך לשקול כל מעשה לא רק לעצמו בלבד, "אך צריך לפנות כה וכה לכל הצדדין שיכול האדם לראות, עד שידון באמת איזה יכשר יותר, העשייה או הפרישה". בנושא המקרקעין – איזוהי הדרך שיבור לו האדם? מי המומחים שעצתם שקולה ונטולת ניגוד עניינים ושעליהם ניתן לסמוך בייעוץ בדבר חלוקת משאב הקרקעות, שהוא כמעט היקר מכולם? כיצד יתקבלו ההחלטות? האם נוכל לשמור על האתוס של חוק יסוד: מקרקעי ישראל ולמלא את חובתנו? אנו מקווים מאוד לעשות כמיטב יכולתנו.

המדיניות הקרקעית והחקלאית של הממשלה

חיים אורון*

השאלה של המדיניות הקרקעית בישראל, שהיא ללא ספק אחת מאבני היסוד בכל דיון ובכל התלבטות על דמותה של החקלאות בטווח הנראה לעין, היא אכן פינה אשר אם לא יגובשו מחדש הסכמות לגביה, לא ניתן יהיה למצוא את הכיוון הנכון ללכת בו. את הנושא הזה אפשר לבחון מכמה נקודות ראות: האחת, מנקודת המבט של השימוש בקרקע. השנייה, מנקודת המבט של הבעלות על הקרקע. השלישית, מנקודת המבט התיכנונית. והרביעית, מנקודת המבט של מי שאחראי על הרזרבה הקרקעית, מי ישתמש בה ואיך ישתמשו בה, או בסלנג המקובל, "שינוי ייעוד".

אנו חיים בימים של ערעור מוסכמות כמעט בכל תחום, גם בתחום המדיניות הקרקעית. ימים שבהם מסגרות, נורמות והסכמות, שהתגבשו לעתים במשך מאה שנה, לעתים במשך חמישים שנה, או אף פחות, עומדים למבחן, לביקורת ולדיון מחודש, ולא רק על ידי אנשים שכל מטרתם להיות "שוחטי פרות קדושות". כדרך הטבע המחלוקות בתחומים האלה רבות ועמוקות. אך על עובדה אחת, כך אני מניח, לא תהיה מחלוקת: בתחום המקרקעין כלל אין מדיניות ממשלתית ובוודאי אין מדיניות לאומית.

אין בכוונתי וגם לא ביכולתי לעסוק בכל ים התחומים בנושא הקרקעי, אבל נראה לי ששוב להתייחס, כשר החקלאות, לנקודת המבט של משרד החקלאות או של החקלאות ושל ההתיישבות, ולקשור אותה גם לתחומים נוספים. השאלה של המדיניות הקרקעית בישראל, שהיא ללא ספק אחת מאבני היסוד בכל דיון ובכל התלבטות על דמותה של החקלאות בטווח הנראה לעין, היא אכן פינה אשר אם לא נגבש מחדש הסכמות לגביה, לא נוכל למצוא את הכיוון הנכון ללכת בו. את הנושא הזה אפשר לבחון מכמה נקודות ראות: האחת, מנקודת המבט של השימוש בקרקע. השנייה, מנקודת המבט של הבעלות על הקרקע. השלישית, מנקודת

* הכותב הוא שר החקלאות.

המבט התיכנונית. והרביעית, מנקודת המבט של מי שאחראי על הרזרבה הקרקעית, מי ישתמש בה ואיך ישתמשו בה, או בסלנג המקובל, "שינוי ייעוד".

בכל מגוון נקודות הראות האלה דבר אחד ברור: במצב הקיים אי אפשר להמשיך, כי כיום לכל מקום שאתה מנסה לזוז בתחום הקרקעי, אתה, למעשה תקוע. העובדה שמועצת מינהל מקרקעי ישראל לא מתכנסת כבר חצי שנה, היא ביטוי למשבר ארגוני, אבל היא גם ביטוי למצב ה"תקיעות" שבו אנו מצויים. העובדה שחלק מהחלטות המינהל מתגלגלות בבתי המשפט או שהן בלתי ישימות גם מתוך הערכת המינהל שצריך לשנות אותן — גם היא חלק מ"התקיעות" שבה אנו נתונים.

אדמות הלאום, בבעלות הלאום, שנרכשו כחוק, אסור שיעברו לידיים לא יהודיות

יחיאל לקט

לפני זמן לא רב הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק מטעם חברי הכנסת אמנון רובינשטיין ודן מרידור, שבה מצוי תיקון לחוק מקרקעי ישראל, שמטרתו להפקיע מקרן קימת את הזכות לתת את הסכמתה כאשר מעבירים או מחכירים לידיים לא יהודיות את הקרקע שלה, שהיא נכס של העם היהודי. נכון שמדברים רק על חכירה אבל במציאות הישראלית של היום כללי החכירה הם כמעט כמו העברת בעלות — ומשמעות הצעת החוק, אם תתקבל, שניתן יהיה להעביר את קרקעות הלאום היהודי לבעלות לא יהודית.

הבסיס להצעת השינוי בחקיקה היא המחשבה כאילו המצב הקיים פוגע ביסוד השוויון בין כל אזרחי המדינה ויוצר אי שוויון לגבי חלק מהאוכלוסייה. במהות הדברים הרי זה למעשה המשך הוויכוח הציבורי בשאלה היסודית שעליה ניטשת מחלוקת: האם ישראל היא מדינת העם היהודי או מדינת כל אזרחיה, והאם קרקעות בבעלות לאומית — ובמלה לאומית, אני מתכוון מנקודת הראות של העם היהודי — ניתנות למכירה למי שאינו יהודי.

אין לי כל ויכוח עם אמנון רובינשטיין או עם דן מרידור בנושא אחד: המדינה אכן צריכה להעניק יחס של שוויון לכל אזרחיה. גם דעתי היא כי למדינת ישראל, באמצעות מינהל מקרקעי ישראל, יש חובה לנהוג מנהג של שוויון בכל האזרחים. אולם לא זה המצב לגבי קרקעות קרן קיימת. קק"ל היא הבעלים של בין 15 ל-17 אחוזים מקרקעות המדינה, המוגדרות כקרקע הלאום. הקרקעות האלה, שבבעלות קק"ל — שנרכשו בפועל

(המשך בעמוד 22)

כשר החקלאות, וגם כאיש ההתיישבות, אני רוצה לדון תחילה בנקודת המבט של משרד החקלאות בתחום השימוש בקרקע. קיימת החלטה, או אולי ראוי לקרוא לה הכרעה, שבעבר הייתה מקובלת, והיום היא נתונה בלבה של מחלוקת גדולה: האם מדינת ישראל, בהנחת העבודה שלה לכל חכנון, אומרת שכל שטח שניתן לעבד אותו, הוא שטח לעיבוד, אם בגידול מאוד אינטנסיבי, אם בגידול חד-שנתי, אם במרעה, אם בייעור, או באין סוף קומבינציות בין כל המרכיבים הללו. או אולי הנחת עבודה זו, או שמא עדיף לכנותה "ההנחה הציונית" הזאת, כלל איננה הנחה ולמעשה קיים מרכיב אחר, גורם אחר, שהוא זה הקובע מה יהיה היקף שטחי העיבוד של מדינת ישראל, עד לאן הם יגיעו, ובאילו אינטנסיביות.

השאלה הזאת קשורה מאוד לשאלה מי מעבד את הקרקע. הנחת העבודה שלי, במשרד החקלאות, היא שהאלטרנטיבה של קרקע מוכרת (הפיכת קרקעי לאדמת ביוור) היא הגרועה ביותר מכל הבחירות – מבחינה אקולוגית, מבחינה התיישבותית, מבחינת שמירת האקוויפרים וברוב המקרים גם מהבחינה הכלכלית. הנחת העבודה היא שבכל מקום שבו ניתן שהקרקע לא תהיה מוכרת, היא לא תהיה מוכרת. אני לא מדבר על ייעור מצפה רמון. אני מתכוון לקו הגבול בדרום, במה שנוהגים לכנות "קו הכצורת", בגבול שאיננו קבוע לעד, במקום שעד אליו האלטרנטיבה של הקרקע היא, קודם כל, שהיא תהיה בשימוש. באיזו דרגת שימוש, זו שאלה שניתנת לוויכוח, אבל ביסודו של דבר מדובר בקו שעד אליו הקרקע הזאת תהיה מוכרת בכל הדרכים האפשריות.

**החקלאות
הישראלית ברובה
הגדול מאוד,
תשעים וכמה
אחוזים, נמצאת
בכפר, והכפר
ברובו אינו חקלאי.**

זאת איננה רק קביעה אידיאולוגית, זו גם קביעה אידיאולוגית. זוהי קביעה שממנה נגזרות הרבה מאוד הכרעות תכנוניות, שקוראים להן בשמות שונים: כן רשת ביטחון, לא רשת ביטחון; כן הבטחת העיבוד, לא הבטחת העיבוד; כן הבטחת המחיר, לא הבטחת המחיר; כל קומבינציה בין שלחין, פלחה, מרעה וייעור.

זו ההכרעה הראשונה, מבחינת האחריות המיניסטריאלית הישירה שלי. את ההכרעה הזו אני מציג בדרך כלל בצירוף הכרעה נוספת, שגם היא נתונה במחלוקת: כל כמות המים הזמינה – מים שפירים ומים מטוהרים – צריכה להיות בשימוש. האלטרנטיבה של אי-שימוש היא

הפחות טובה. עמדתי זו שנויה במחלוקת גדולה, וזאת עוד לפני שהגענו לכלל דיון והחלטה בתחום התפלת מים. אחד ההיבטים של המחלוקת הזאת היא העובדה העגומה שגם בשנת בצורת קשה 200-250 מיליון מ"ק מים טובים זורמים לים ללא שימוש. ולא מדובר בסתם מים. 150 מיליון מ"ק מכמות זו הם מים מטוהרים, שכבר הושקעו בהם כל עלויות הטיהור, ובכל זאת הם נשפכים לים ללא תועלת. לפעמים, וזה חמור יותר, הם נשפכים לנחלים, ולעתים, וגם זה חמור מאוד, נשפכים לאפיקי הנחלים מים לא מטוהרים והם זורמים לאקוויפרים.

(יחיאל לקט – המשך מעמ' 20)

בעסקות מכר ממשיות בכספי העם היהודי, ולא ניתנו כמתנה – הן נכס של העם היהודי בלבד. ולכן אין כל סתירה בכך שמדינה דמוקרטית חייבת מצד אחד להעניק שוויון לכל אזרחיה ומצד שני להקפיד על העיקרון שעם איננו מוותר על נכסיו.

אם יש צורך להפריד את הקרקעות שבבעלות הקרן הקימת מקרקעות המדינה, ראוי לעשות את זה כאן ועכשיו. זה הפתרון היותר נכון להכרה בעקרון השוויון כלפי כל האזרחים. למרבה הצער, הנתיב החקיקתי, שבו מבקשים ללכת הח"כים רובינשטיין ומרידור, איננו עולה בקנה אחד עם העיקרון הציוני שהנכסים שבבעלות קק"ל הם נכסים בבעלות העם היהודי, ושממשלת ישראל וכנסת ישראל חייבות לסייע בשמירתם ואסור להן, לפי מיטב הכרתי, ליצור מצב חוקי שיאפשר העברת נכסים אלה לידיים לא יהודיות.

נושא הבעלות הלאומית על הקרקע אינו היחיד המטריד את קק"ל. גם מערכת היחסים המוזרה בין קק"ל למינהל המקרקעין, מחייבת טיפול שורש. שכן, מצב מוזר נוצר בתקופה האחרונה במינהל מקרקעי ישראל, כאשר מועצת המינהל, בניגוד מפורש למה שקובע החוק, איננה מתכנסת. החוק מחייב לכנס את המועצה לפחות אחת לשלושה חודשים ולפחות שש פעמים בשנה. למרבה הצער, המועצה לא התכנסה כבר יותר מחצי שנה. זאת ועוד: כרגע גם לא ברור מה תהיה, בסופו של דבר, האחריות המיניסטריאלית על המינהל. בינתיים, האחריות הפורמלית, עודנה בידי שר התשתיות. אבל כבר קיימות החלטות המצביעות על כך שהאחריות המיניסטריאלית עומדת לעבוד למשד ראש הממשלה. כך נוצר מצב של בין השמשות שבו, למעשה לא נמסר כל דין וחשבון לגורם ציבורי שהחוק מחייב לדווח לו. מה שיש בפועל הוא מנהל מינהל מקרקעי ישראל, שאיננו מצטיין דווקא במתן הכבוד הראוי לגופים הנבחרים וקובעי המדיניות של המינהל, ואם הוא מצטיין במשהו, הרי זה דווקא בזלזול בזכויותיה של הקרן הקימת במינהל. מנהל המינהל הזה מגדיר את האמנה בין קרן קימת לממשלה כפיסת נייר שאיננה מחייבת אותו. וכך נקלענו למצב מאוד לא בריא: לא זו בלבד שהמדיניות איננה

(המשך בעמוד 24)

שתי ההחלטות הללו הן יסודיות לכל דיון בהיבט של שימושי הקרקע בישראל. אז גם הצגתי אותם וגם הבעתי לגביהם עמדה שממנה נגזרות אחר כך הרבה מאוד החלטות נוספות.

נקודה נוספת שיש לה חשיבות היא שאלת הבעלות לא ברמה הלאומית, אלא בעלות במה שנקרא בתקשורת "איגום זכויות". אין זה סוד שרוב זכויותיה של החקלאות הישראלית לעיבוד הקרקע, כקרקע חקלאית, אינן מנוסחות ואינן מובטחות בשום צורה. לכמאה קיבוצים יש הסכם עם המינהל, לכל השאר יש "כל מיני" דברים אחרים.

השאלה החשובה בהקשר זה היא אם מצב זה תקין מנקודת המבט של החקלאי ומנקודת המבט של המדינה. האם לחקלאי, ככל שהוא עומד בכללים שנקבעו להיותו חקלאי, יש זכות לעבוד את הקרקע שלו כחקלאי ל-49 שנים, ל-98 שנים, ל-196 שנים, וזו זכות שאיננה ניתנת לשינוי כל זמן שהחוכר משתמש בקרקע כחקלאי. התשובה לשאלה זו שלילית. כיום זכות זו לא קיימת וגם לא מוסכמת. אני יודע שאמירה כזו הנה הכללה גדולה. אבל מבלי להיכנס ליותר מדי פרטים, השאלה היא מה בדיוק המשבצת הזו שבה יש זכויות לחקלאי כחקלאי. האם מדובר בשישים דונם באזור אחד או שלושים דונם באזור אחר — כפול מספר היחידות? האם סופרים את כל היחידות או רק את היחידות הפעילות? ומה עושים במקום שבו יש יותר יחידות פעילות מאשר שטח? אינני נכנס לכל השאלות האלה, שכל אחת מהן היא נושא לדין בפני עצמו ולכל אחת מהן יש משמעויות והשלכות מרחיקות לכת.

שנת בצורת בוגב
פוגעת מאוד בחלק
מהיישובים, אם כי
הרבה פחות
מעוצמות הנגיעה
שהיו בעבר, כי
ביישובים חקלאיים
בוגב החקלאות
מייצרת רק 20-25
אחוז מכלל
ההכנסה, וביישובים
רבים אך פחות
מכר.

השאלה הבסיסית והחשובה שעליה יש לדון, לדעתי, הנה פשוטה ביותר: החקלאות הישראלית ברובה הגדול מאוד, תשעים וכמה אחוזים, נמצאת בכפר והכפר ברובו אינו חקלאי. אני חוזר ומדגיש כדי שלא תהיה טעות: החקלאות בישראל נמצאת בכפר, אבל הכפר איננו חקלאי.

איך אמירה זו קשורה למה שציינתי קודם? האם אנחנו חושבים, גם במציאות הזאת — ואני חושב כך — שלמרות שהכפר איננו חקלאי ברובו, ולפי דעתי זו המציאות, הרי פחות או יותר 2.9-3 אחוזים מכוח האדם בישראל יעסוק בחקלאות, ו-2.7-2.8 מהתל"ג יגיעו מהחקלאות. למיטב ידיעתי, אלה סדרי הגודל שאנחנו "מסתובבים" סביבם. אגב, אני אישית, כשר החקלאות, לא הצבתי לעצמי מטרה שכאשר אסיים את הקדנציה יהיו בישראל לא 2.9 אחוזים מכוח העבודה חקלאים אלא 3.5 אחוזים או 4 אחוזים חקלאים.

סדר גודל זה של העוסקים בחקלאות וסדר הגודל הזה של תפוקה חקלאית במדינות מפותחות, במגבלות הקיימות של מים וקרקע, עתיד להישאר ואנחנו, כחקלאים, נצטרך לרוץ מהר מאוד במשק ישראלי צומח — לא של אפס צמיחה אלא שלושה, ארבעה וחמישה אחוזי צמיחה — כדי לקיים את שיעור התוצר החקלאי בתוך התל"ג. משמעות הדבר תהיה שנצטרך להשקיע הרבה מאוד בפיתוח ולערוך הרבה מאוד שינויים מבניים וארגוניים בתחומים שונים בחקלאות.

המשמעות של התהליך הזה היא צמצום מספר החקלאים. ואביא דוגמה מסביבתי הקרובה. לפני שלושים שנה התקיימנו בקיבוצי רק מהחקלאות. השאלה אם תהיה שנה טובה או שנה רעה הייתה "השאלה" בהא הידיעה. כשהתפללנו היטב, ירד הרבה גשם, כשהתפללנו פחות

טוב, ירד פחות גשם. זה היה המשתנה העיקרי. כל השאר היה התפל. שנת בצורת בנגב היום פוגעת מאוד בחלק מהישובים, אבל לשמחתי, רחוק מעוצמות הפגיעה שהיו בעבר. למה? כי גם בתוך היישובים החקלאיים בנגב, ואני מוציא מן הכלל אחדים, החקלאות היא 20-25 אחוז מכלל ההכנסה, וביישובים רבים אף פחות מכך.

(יחיאל לקט – סוף מעמ' 22)

נקבעת בבירור, אלא שאדם אחד, מנהל ממונה, נוהג במינהל המקרקעין מנהג בעלים שרירותי, ללא כל דיווח לגורם ציבורי נבחר.

אין לנו כל כוונה לעבור בשתיקה על מצב דברים זה שהנו, מבחינתנו, בלתי מתקבל על הדעת. ואכן פנינו בתביעה ליועץ המשפטי לממשלה, האמון על שמירת שלטון החוק, כדי שידאג להסדיר את העניין.

*

הנושא האחרון המעסיק את קק"ל כיום, והוא אולי הבעייתי ביותר, נולד בעקבות עתירה לבג"ץ בדבר סמכותה של קרן קימת כ"פקיד היערות".

על פי החוק, מנהל אגף הייעור של הקרן הקימת הוא "פקיד היערות" המוסמך לאשר כריתת עצים או לאסור על כריתתם. במשך שנים רבות מאד נתונה סמכות זו בלעדית בידי קרן קימת, מתוך הכרה בעובדה שכיוון שקק"ל אחראית על הייעור בישראל, היא צריכה להיות גם מי שיקבע, באורח מקצועי, באיזה מקום צריך לכרות את העצים על מנת לחדש את היער, או על מנת למנוע שעצים יפלו על ראשי המבקרים ביערות. ואכן, עשרות שנים לא היתה כל בעיה בתחום זה. אבל, לפתע, בשם זכויות האזרח, בשם סמכויות המדינה ובשם המונח שתמיד משתמשים בו, "ניגוד אינטרסים" – אנו בקק"ל גם כורתים וגם צריכים לאשר לעצמנו את הכריתה – יש מי שמערער גם על נושא זה.

אני משוכנע שערעור זה על המצב הקיים, ובעיקר הטענה של "ניגוד אינטרסים" לכאורה, אינו מוצדק לחלוטין ואסור לקבל אותו. קבלת הערעור והפיכת המצב הקיים על פניו תיצור עוד מערכת ממשלתית, שאולי תיקרא "רשות היערות", והיא תרצה להוכיח שיש סיבה והצדקה לקיומה. התוצאה הבלתי נמנעת תהיה: ויכוחים ומאבקים בשאלה האם לכרות כמה עצים יבשים פה, או לא לכרות עצים שם, ואם זה כן יעזור ליער או לא יעזור ליער. בסופו של דבר עלול להיווצר מצב אבסורדי שבו בג"צ יצטרך לקבוע היכן כורתים עצים. ומי שייזק מכך יהיו היער והציבור.

* הכותב הוא יו"ר דירקטוריון קק"ל

למרות הדברים האלה, כאשר הכפר ברובו איננו חקלאי, שאלת מדיניות הקרקע היא מכרעת. לפי הנתונים המעודכנים מלפני שנה, קיימים כיום 700 אלף דונם מועברים בתוך המשבצות המחולקות. 700 אלף דונם. לא 70 דונם ולא 700 דונם — 700 אלף דונם. המספר הזה הצטמק בשנה האחרונה כיוון שנעשתה פעולה מכוונת להקטנתו. אגב, אינני בטוח שכולם תומכים בפעולה המכוונת הזאת. כשהיא עולה כסף, יש האומרים: אל תעשו אותה. ולא מדובר בכסף לשוטף. מדובר בכסף שמטרתו להפוך את הקרקע למניבה, נאמר: שינטוע פרדס יבש. נאמר: השקעה לעיבוד מחודש של שטח שהיה בעבר שטח שלחין שחולק בין ארבעים-חמישים מושבניקים, שרובם לא עוסקים בחקלאות והשטח היה מועבר, ולא עיבדו אותו שנה, שנתיים, שלוש, ארבע וחמש שנים, וכל התופעות של שטח מועבר כבר היו קיימות בו, כולל ויכוח על הבעלות, כולל נזקים להגנת הצומח, כולל כנראה נזקים גם באקוויפריס.

**המרחב הכפרי
בישראל אינו יכול
להסתפק בהגדרה
שהוא "לא עיר". הוא
משהו יותר מאשר
"לא עיר", הוא משהו
אחר מאשר "לא
עיר".**

עכשיו נשאלת השאלה: האם בתקופה שבה מספר חקלאים מצטמצם, עדיין יש מקום להמשיך ולקיים את העיקרון הזה. ואם כן, מי מקיים אותו. האמת היא שאין בעיה שאת כל השטחים האלה תעבדנה שלוש חברות כלכליות. אם זה יקרה אני יודע בדיוק מי יממן אותן. ואותו דבר אפשר לעשות לא רק בתחום המקרקעין אלא גם בתחומי הייצור החקלאי. כך, למשל, אפשר לייצר את כל החלב הדרוש למדינת ישראל בצומת הקאנטרי קלאב, בצומת רעננה, או אם רוצים לתרום לפיזור האוכלוסייה, אפשר גם בצומת מסמיה. באותה צורה אפשר גם לבנות על רפתות החלב האלה, בקומה שנייה ושלישית, גם לול — ולספק את הביצים הדרושות מאותו אתר מרכזי.

בהקשר הזה יש עוד מספר שאלות. למשל: ההנחה של תמ"א 35 היא כי אנחנו רוצים במדינת ישראל 18 אחוז מרחב אורבני ו־82 אחוז מרחב כפרי. בתור הנחה זה יפה. אבל איך ייראה המרחב הכפרי? כשאני מבקש מהמתכננים שיגדירו לי מה פירוש "מרחב כפרי", רובם אומרים לי שהמרחב הכפרי הוא "לא עיר". לדעתי, המרחב הכפרי אינו יכול להסתפק בהגדרה שהוא "לא עיר". הוא משהו יותר מאשר "לא עיר", הוא משהו אחר מאשר "לא עיר". תפקידנו לגבש תפיסה מהו המרחב הכפרי הזה, שיש לו לפחות שני יתרונות שאותם אני מציע לממש. האחד: שבמדינת ישראל יש יתרון לקוטן והשני — שהמרחב הכפרי ברובו לא חייב להיות פריפריה נידחת, כפי שקורה בחלק ממדינות העולם.

אציג כדוגמה את המרחב הכפרי שבו אני חי, קיבוץ להב. בטווח של 15 קילומטרים בקו אוויר שוכנת אוניברסיטת באר שבע שהופכת להיות אחת הגדולות בארץ; 20 קילומטרים בכיוון השני מצויים מכוני המחקר הכי מפותחים שאסור להזכיר את שמם; ואלה מרחקי הנסיעה גם מרעננה לתל-אביב, או להרצליה, אם נוסעים לעבוד בהיי-טק. אז באיזה מרחב כפרי מדובר? אולי ניתן לקיים את המרחב הכפרי הזה גם בתבל אשכול וגם בכני שמעון, כשחצרים היא במרחק שבעה

קילומטרים מבאר שבע? גם הגליל העליון כבר אינו פריפריה נידחת, ובוודאי שלא יהיה כזה אם הכבישים יהיו טיפה יותר טובים. על פי התפיסה הזאת, הכפר לא חייב להיות אזור נידח שבהגדרה הוא ברמת חיים נמוכה, ברמת תרבות נמוכה, ברמת חינוך נמוכה, ברמת שירותי רווחה נמוכה, ולמעשה כל מי שיכול, בורח ממנו.

שאלת הבעלות על הקרקע של המשתמשים בה היא מכרעת. אם אביא דוגמה למה שיתרחש בפועל אולי תהייה כוונתי ברורה יותר. למשל: דוגמה מענף הפטם. מי שרוצים לעשות ביזנס אוספים את מכסות הפטם, מרכזים מכסה ועוד מכסה ועוד מכסה עד שמשתלטים על חלק משמעותי מהמכסות. בדרך זו הופכים החקלאים להיות דיירי משנה בלולים של עצמם. הבעלים למעשה הם מי שמממנים את החקלאים. תהליך דומה מתרחש גם בקרקע, אף כי לא באותם היקפים. פתרון שאלת איגום הזכויות יאפשר קודם כל את איגום הזכויות של החקלאים כחקלאים, וגם ייצור שני דברים ברורים: האחד, אפשר יהיה לומר לחקלאי שכלל שיעבד את חלקתו כחקלאי, לא תהיה לאיש הזכות לומר לו: "לך מכאן". השני, אם אתה לא חקלאי, אם אתה לא מעבד את החלקה שלך – היא לא שלך. אני מודה כי לא כל חבריי מקבלים את הרעיונות האלה שלי, אבל זו השקפת עולמי.

עכשיו אדון בהיבט הנוסף ששייך לנושא והוא ההיבט התיכנוני. אני מסרב לראות את החקלאות כ"מחסן עם שני חדרים". האחד, מחסן מים והשני, מחסן קרקע. כשיש מחסור במים – מוציאים מים מהמחסן. וכשיש מחסור בקרקע – גם אז הולכים למחסן. אסור לשכוח כי "המחסנאי" במקרה זה הוא לפעמים שני אנשים במושב, לפעמים שני אנשים ועשרה תאילנדים, ולפעמים רבע מקיבוץ, שלקחו להם השנה מים כי המחסן היה ריק. אי אפשר, ואפילו אסור, להתייחס לחקלאות רק כאל מחסן בנוסח האומר: אתם תשמרו על המחסן ומה שיש בו, עד שנרצה את המצבורים האלה לשימושים אחרים.

גישה זו משליכה על הוויכוח איך יתכננו את המרחבים בישראל. האם האינטרס של שטחים פתוחים רבים יותר הוא רק אינטרס ירוק, הוא רק אינטרס חקלאי, או אולי בכלל המדובר באינטרס לאומי כולל שאומר: "כן, אנחנו רוצים שהמרחב האורבני יהיה בצפיפות מסוימת, והמרחב הכפרי יהיה פרוס בצורה אחרת". ברור לכול שבמהלך השנים הבאות מדינת ישראל תפתח ותגיע לשמונה מיליון תושבים, תשעה, עשרה, 11 ו-12 מיליון, כן ירבו. ותושבים אלה יצטרכו עוד ועוד שטחים כדי שיצטרפו לחלק האורבני של המדינה. וכאן כמובן תישאל השאלה: מיהו השומר הנכון יותר של הקרקע הזאת עד שנצטרך אותה. אינני רוצה להסתיר את העובדה שגם בנושא זה יש מחלוקת בין החקלאים. ולעומת זאת קיימת הגישה שהחקלאים הם למעשה לא חקלאים אלא נדל"ניסטים שנכשלו, וכל מה שהם עושים בחיים זה "איכשהו".

לדעתי, תהיה זו טעות גדולה מאוד אם גיבוש ההסכמה הלאומית המתודשת בשאלות הללו תיעשה מנקודת הראות והאינטרס של רמת רחל, גליל ים, רשפון או גם עמינדב. ואלה רק דוגמאות. אם נעסוק במונחים כמותיים, יתברר עד מהרה כי קיימים כיום ששים אלף בעלי נחלה. שלושים אלף מזה במושבים ושלושים אלף בקיבוצים. ששים אלף. לא פחות. על פי

התכנון הלאומי צריך לבדוק מה באמת קורה עם הקרקע, שהרי יושבים עליה. האם כולם רוצים להיות גדל"ניסטים כמו גליל ים ולעסוק רק בשינוי ייעוד הקרקע? אני לא רוצה להיות גליל ים.

**מי שקנה לפני
שנתיים משק,
ואפילו אם שילם
תמורתו שני מיליון
דולר, לא קיבל
בעלות על שישים
דונם מהעם היהודי.**

כיום, במצב הדברים הזה, שוב אי אפשר לברוח מדיון בשאלה של שינוי הייעוד. ואני מציע שאפילו לא ננסה לברוח ממנה. אינני מקבל את הגישה שאומרת "כולה שלי". אני בקיבוצי קיבלתי 10,000 דונם מהעם היהודי בשביל להיות כנגב. עכשיו אני בעלים של 10,000 דונם, ממש כמו ההורים שלי שקיבלו מאותו בעל בית, מהמדינה, 280 מ"ר בקריית בורוכוב. בבית הזה, על השטח הזה, גר עכשיו אחי. הוא היוון את החוזה שלו ל-96 שנה. חוזה כזה הוא כמו בעלות מלאה. ומה הדין לגבי שנינו? האם הבעלות שלנו דומה? לדעתי, אינני יכול לומר "כולה שלי" על אדמותיי, אבל זו איננה דעתם של רבים מחבריי. זוו הדילמה העיקרית. למרבה הצער, התנהגותנו

ועמדתנו מביאות אותנו להפסיד את המאבק על איגום הזכויות כחקלאים, כי חלק מאתנו חושבים שהקרב הוא על שינוי ייעוד. ועל זה למעשה ניטש הוויכוח העיקרי בנושא עיגון הזכויות כחקלאים.

אחרי הדברים האלה, ואחרי הוויכוחים האלה, עדיין קיימת בעינה השאלה של שינוי הייעוד. לדעתי, צריך וניתן למצוא אותה נקודת איזון נכונה בין החזרת היכולת הלאומית המלאה לתכנון, לזיום ולקבוע את סדרי העדיפויות, לבין היענות לזכותו של מי שעיבד את הקרקע במשך עשרים, שלושים, ארבעים שנה, אבל לא למי שקנה את החלקה במושב לפני שנתיים. איפה הגבול? על כך בדיוק נטוש הוויכוח. אני מסוגל להעריך מה הגבול הנכון, אבל לפחות לגבי שנתיים אין לי כל התלבטות. מי שקנה לפני שנתיים משק, ואפילו אם המדובר היה בשני מיליון דולר, לא קיבל בעלות על שישים דונם מהעם היהודי, גם לא במקרה של שינוי ייעוד. כי אם ניתן זכויות למי ששילם, מה נאמר לאלה שאחזו בקרקע מהשנים '37, '47, '57 או '60, שאין להם שום זכות?

עמדתי הנחרצת היא שהזכות הזאת צריכה להיות בעיקרה אחידה, בלתי מותנית בערך הקרקע ובלתי מותנית במיקום. מקורותיה יהיו בהפרשים הגדולים מאוד בערך הקרקע בין אבן מנחם לבין להב וגליל ים. יש הפרש וצריך שיהיו לו רצפה וגג. והגג לא צריך להיות בסדרי גודל שכל מיני אנשים מפנטזים עליהם. אבל עם זאת אי אפשר לבוא ולומר לחקלאי: אתה עשית את שלך, עכשיו אתה יכול ללכת. דיון בשאלה הזאת חייב להנחות אותנו למציאת פתרון שמצד אחד יאפשר למוסדות הלאומיים-ממלכתיים, חופש תכנון וחופש הקצאת הקרקעות לצורכי דיוור, תיירות ותעשייה, ומצד שני יתווה דרך למצוא את הנתיב למתן פיצוי הולם עם מגבלות ברורות וחזקות מאוד. חובתנו להגיע להסכמות שחלק מהן יעוגנו בחקיקה, וזאת לטובת כל הצדדים הנוגעים בדבר.

מי שמניח שהנושא הזה הולך להסתדר בעוד שנה־שנתיים, אינו יודע היכן הוא חי. אני רואה בתחום הזה שלושה איומים שכולם גרועים. האיום האחד הוא של כאוס כללי, של תוהו ובוהו, והוא לא רחוק. האיום השני קרוי בסלנג של ההתיישבות "פסק דין פרי העמק". אחרי פסק הדין הזה נוצר עולם חדש באגודות השיתופיות. מה שנקבע בו היה שהערבות ההדדית לצורך חובות בין אגודות אינה תופסת. אני משוכנע כי מי שהלך לבית המשפט עם התביעה שהולידה את הפסיקה הזו, לא התכוון שזו תהיה התוצאה. בכל מקרה הפסיקה היוותה רעירת אדמה. אחרי הפסיקה נוצר עולם חדש לחלוטין. משמעות הדברים היתה שלי אין זכויות. וזה בעיני מצב בלתי מתקבל על הדעת.

האיום השלישי טמון בתחום האמוציות. על כולנו לעשות מאמץ גדול מאוד כדי להוריד את רמת האמוציות בדיון על זכויות החקלאים בקרקע, לרמה שבמסגרתה ניתן יהיה לקבל החלטות מעשיות. כאשר כותבים בעיתונים שהחקלאים רוצים לקחת 60 מיליארד שקל, 600 מיליארד שקל — במספרים האלה, כל מספר זוכה, וכל טיעון הופך להיות אמוציונלי. בצד השני של החלום על "העושר הגדול" הולכים לנשל את החקלאים מכל אדמותיהם ומפרי עמלם רב השנים, ואני מדבר על אנשים חיים. אנשים שאנו פוגשים יום יום. אנשים שעבדו, נלחמו וחלמו ועכשיו באים ואומרים להם: זמנכם עבר. במקרה הטוב אולי נעמיד חלקה לרשות הבן שלכם.

במסגרת כל מה שתוארתי לעיל אני חושב שאפשר, ואפילו חשוב, להגיע הסכמה כלשהי. הדרך אליה לא תהיה קלה. אפשר להעריך אפילו שאף אחד לא יהיה אולי מרוצה ממנה לגמרי. מצד אחד, מסתובבים בשטח עורכי דין רבים שמסבירים להרבה מתיישבים כי "אין לכם כל בעיה. אתם למעשה הבעלים על הקרקע במאה אחוזים. אף אחד לא יזיז אתכם משום מקום, אף פעם". מצד שני, קיימת חוות דעת האומרת: לכם, החקלאים, לא מגיע דבר. רק במקרה נתקעתם על האדמה הזאת.

הוויכוח הזה כבר מזמן אינו דיון תיאורטי ולא ויכוח אקדמי. זה דיון קיומי. אי אפשר לעסוק בו רק בצד התיאורטי. צריך להוסיף לו גם קצת מימד היסטורי. הדיון הזה לא התחיל השבוע. הוא לא התחיל השנה. הוא גם לא התחיל לפני חמש שנים. הגיע הזמן לעסוק בו ברצינות, ביסודיות, בדרך הוגנת ורציונלית.

אספר כאן סיפור שסופר גם בוועדת הכספים של הכנסת. הוא מציג בתמציתיות את שורש הבעיה. מיכה גולדמן, מכפר תבור, הסביר לי פעם, מה ההבדל בין כפר תבור לעין דור ולגזית. הוא סיפר כך: אנחנו היינו מושבה על אדמת פיק"א. פיק"א מעולם לא האמינה באידיאה של אדמת הלאום. התוצאה היתה שאבא שלי שילם גרוש בשנה וכך רכש בעלות על הקרקע. עכשיו אני הבעלים. השכנים שלנו, בעין דור, לא היו במסגרת פיק"א. הם היו בשומר הצעיר ובקרן הקימת. חלק מהם קנו קרקע ומטעמים לאומיים העבירו אותה לידי קרן קימת.

אז למי שייכת הקרקע שלהם? לקק"ל או לחברי עין דור, שרכשו אותה בכסף? גם חברי עין דור הם בני אדם. במקרה הם שכנים של כפר תבור ורואים את ההבדל בין שני צדי הכביש. אבל אם חבר בעין דור יאמר: "אני לא רוצה מה שיש בכפר תבור, אבל אני רוצה משהו", יתחילו

לדבר איתו ברוסית ובערבית. וכפי שידוע ברוסית ובערבית מדברים כאשר רוצים לקלל. ואחרי הקללות ישאלו אותו שאלה פשוטה: מה פתאום אתה רוצה משהו? מה פתאום באת לכאן? לא מגיע לך דבר.

מעולם לא פיתחתי רגשי נחיתות יוצאי דופן עם עצמי, אבל כיום קשה מאוד מאוד, כמעט על גבול הבלתי אפשרי, לעמוד בדיון הזה מן הבחינה הציבורית. קשה מאד אפילו בעמדות כמו אלה שאני מייצג. את הוויכוח הזה אפשר לנהל עוד ועוד ברמת אמוציות כזו או אחרת, עד שיהיה ברור שלא ניתן להגיע לפתרון כלשהו. אז גם לכך כבר יש הצעה: להקים ועדה. לא עוד ועדת רונן אלא ועדה כזאת שיהיה ברור לכולם שזו ועדה מחליטה ולא ועדה ממליצה. כלומר, נעביר לה את המנדט להכריע. רק ועדה כזו תוכל להתיר את "הקשר הגורדי" הזה, כי המערכת הציבורית-פוליטית שלנו אינה מסוגלת להוליד מתוכה פתרון שאפשר יהיה לחיות אִתו. שכולם יוכלו לחיות אִתו. זה חשוב לחברה הישראלית, גם כדי לגבש את הנורמות בתוכה, לא כתרגיל הינוכי, אלא כתרגיל בפוליטיקה בת זמננו, גם כדי לנסות לגבש את ההסכמה הזאת לא בדרך של משהו שייפול עלינו מבחוץ, או בדרך של פסיקת בית המשפט העליון.

אין ספק שקיים כאן ויכוח בין אינטרסים לגיטימיים. אנו חיים במצב של התנגשות בין אינטרסים אמיתיים של העיר ושל הכפר, ויש אפילו פערים גדולים במה שחושבים בתוך אותה תנועה, אם זה קיבוצים ואם זה מושבים — על פי הגיאוגרפיה ועל פי ההיסטוריה. יש הבדלי דעות גדולים מאוד בין יישובים שחושבים שיש להם היכולת להגיע בתוכם להסכמה, לבין יישובים שאומרים: לא נוכל להגיע להסכמה בתוכנו, ולכן עדיף המצב הקיים.

אני משוכנע שלא תהיה ברירה לכולנו — ואני יודע שיש הרבה מקרים שבהם אומרים "אין ברירה" — אלא לקבל החלטות. כאן ועכשיו. ואחר כך, רק אחרי הסכמות והבנות, נראה אם ניתן או אם אפשר להתאים בחקיקה גם את המערכת המשפטית.

פינוי מחנות צה"ל מאזורים אורבניים בשנות התשעים

רם גל

מדינת ישראל מתאפיינת בשנים האחרונות בתהליכי פיתוח מואצים, שעיקרם החשת הבינוי, התרחבות השטח המבונה ועליית אינטנסיביות הבינוי בערים הגדולות. תהליכי פיתוח אלה הושפעו רבות מהחשת קצב גידול האוכלוסייה, בד בבד עם קצב מהיר של צמיחה כלכלית. כתוצאה מכך, חלה עלייה בביקוש לשטחים למגורים, לתעשייה, לתשתיות ולתיירות, ונוצר לחץ על משאבי הקרקע באזורים עירוניים. המחסור החמור בקרקעות באזורים המאוכלסים, הביא להחמרה בצפיפות האוכלוסייה ול"צימאון" כבד לכל פיסת קרקע באזורי הביקוש, ובכלל זה לקרקעות שברשות צה"ל, שאכן החל בתהליך של הוצאת קרקעות לשימושים אזרחיים. עם זאת, ראוי להדגיש כי הצבא, מעצם טבעו ופעילותו, הינו צרכן גדול של שטח, ומימוש משאב הקרקע שברשותו נועד לצרכי אימון, אחסון, פריסת מתקנים ומחנות, פעילות ביטחון שוטף ולמטרות ניסוי ופיתוח אמצעי לחימה חדשים.

מערכת הביטחון, ובכלל זה צה"ל, משתמשת בנתח ניכר משטח המדינה, בין אם באופן ישיר על ידי אחיזה ממשית בקרקע, ובין אם באופן עקיף על ידי שלילת יכולת השימוש האזרחי בקרקע הפרופריאלית סביב מתקניה (באמצעות הטלת מגבלות). חלק משמעותי משימושי הקרקע מצוי במחנות צה"ל בלב מרכזי הערים הגדולות בישראל, הממוקמים על קרקע יקרה יחסית, שלגביה קיים ביקוש רב לבינוי ולפיתוח. כך או כך, את עיקר הנגיסה בקרקע יוצרים שטחי האימונים, המהווים כשלושים אחוז משטח מדינת ישראל, ורובם ממוקמים בדרום הארץ. לדוגמה, יותר



מחנה מרקוס הנטוש על הכרמל בחיפה – עליה בערך האלטרנטיבי (האזרחי) של השטחים המוחזקים בידי צה"ל © כל הזכויות שמורות למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל



מיתחם הקריה בתל-אביב – קרקע יקרה שלגביה קיים ביקוש רב לפיתוח עירוני.

מארבעים אחוז מכלל שטחי מחוז הדרום של משרד הפנים משמשים כשטחי אש של צה"ל. בפועל משמש הנגב כ"אסם האימונים" של צה"ל, ומאז פינוי סיני והיערכות צה"ל בנגב בראשית שנות ה-80, גדל הביקוש הצבאי לשטח למחנות צבא ולשטחי אימונים באזור זה.

קצב הצמיחה הדרמטי של ישראל העלה דרישה הולכת וגוברת מצד המגזר האזרחי לפינוי מחנות צה"ל מהמרכזים האורבניים שבהם הם מצויים מטעמים היסטוריים.

לאור מגמות הפיתוח הפיסי בישראל, ולאור עקרונות מדיניות הפיתוח שמתוות תכניות המיתאר הארציות תמ"א 31, ותכנית ישראל 2020, ותמ"א 35 אשר הוגשה לאחרונה למועצה הארצית לתכנון ובנייה, מתחדדת ועולה חשיבותו של משאב הקרקע בישראל והשטחים המצויים בידי צה"ל בפרט. על פי מגמות פיתוח אלה, עיקר אוכלוסיית ישראל (56%) ירוכז במרקמים עירוניים מסביב לארבעה מוקדים מטרופוליניים: ירושלים, תל אביב, חיפה וכאר שבע, תוך ריכוז מאמץ לאכלוס מוגבר של דרום הארץ. כמו כן, יושם דגש מיוחד על פיתוח אזורי השוליים בצפון המדינה ובדרומה, כמרכיב חיוני להקטנת הלחץ על משאב הקרקע וקצב ציפוף הגלעין^{1,2}. בחינת מגמות אלה מביאה לידי מסקנה כי לחצי הפיתוח של המגזר האזרחי על הקרקע המוחזקת על ידי צה"ל, בעיקר במרכזי הערים הגדולות, צפויים לגדול עוד יותר בעתיד.

לדוגמה, מרב לחצי הפיתוח (על פי תמ"א 31) יופנו למרחב הנגב בכלל שבו מרוכזים מרבית שטחי האימונים והפריסה של צה"ל ולפיתוח מטרופולין באר שבע בפרט (על פי תמ"א 35). פיתוח המטרופולין באר שבע יגביר את הלחץ הכבד על סביבותיו, בדרישה להקצאת שטחי קרקע נוספים, וכתוצאה מכך צפויים להיווצר לחצים על צה"ל שבמסגרתם הוא יתבקש לוותר על שטחי אימונים ואש הממוקמים בשולי העיר.

עליית הערך האטרנטיבי של שטחי הקרקע שברשות צה"ל

התרחבות השטח הבנוי בישראל, הקושי הגובר לאתר שטחים לבינוי ולפיתוח תשתיות והאמרת ערכי הקרקע עקב כך, הביאו לכך שהערך האטרנטיבי (האזרחי) לשטחים המוחזקים על ידי צה"ל עולה. עובדה זו נכונה בעיקר לגבי מחנות צבא הממוקמים במרכזי הערים הגדולות, ולגבי שטחי צה"ל במחוזות המרכז, תל-אביב, ירושלים וחיפה.

העיסוק בנושא פינוי מחנות צה"ל מאזורים אורבניים החל לפני שנים רבות. אולם, התחזקות לחצי הפיתוח העירוני על משאבי הקרקע נעשתה מוחשית ביותר עם תחילת העלייה מארצות

1 תכנית מיתאר ארצית משולבת לבנייה, פיתוח וקליטת עלייה ת.מ.א. 31, המועצה הארצית לתכנון ובנייה, 1991.

2 שחר א., פלונשטיין ד., רוזן ע., שורר ד., בראל ר., תכנית אב לישראל בשנות האלפיים — 2020, שלב ג' — ד"ח מס' 11, מדיניות כלכלית מרחיבת-ארגונית להגשמת "תמונת העתיד", 1996.

חבר העמים בסוף 1989. למעשה, שנת 1990 הייתה במידה רבה שנת מפנה בדפוסי הפיתוח של מדינת ישראל. לאחר כעשור של צמיחה כלכלית ודמוגרפית מתונה, הגיעו לישראל באותה שנה כ-200 אלף עולים. התוצאה של הגידול המהיר באוכלוסייה הייתה עלייה בביקוש לשטחי קרקע למגורים, כתוצאה מכך, עלייה במחירי הדיור הנובעת מעליית מחירי הקרקע.

מציאות זו הביאה לקבלת שורה ארוכה של החלטות בדבר הצורך לאתר "מלאי זמין" של יחידות דיור אשר ניתן יהיה לממשן במקרה שגל העלייה יתחדש. יתרה מכך, מאחר שהביקוש למגורים אינו אחיד במרחב, הדרישה הייתה שחלק ניכר ממלאי זה יהיה ב"אזור הביקוש", שהוגדר כאזור הליבה ושוליו (כולל מחוזות ירושלים וחיפה). כתוצאה מכך, בין השנים 1990-1995 החלה בניית כ-314 אלף יחידות דיור, ובאותה תקופה שיווקו מינהל מקרקעי ישראל ומשרד הבינוי והשיכון קרקע לבניית כ-200 אלף יחידות דיור לכל היותר. בצד תנופת הבינוי והשיווק, החלו יזמים פרטיים, בראשית שנות התשעים, לגלות עניין גובר והולך בהשקעות עירוניות, ורשויות מקומיות סיגלו אסטרטגיות כלכליות חדשות ויצרו דגמים חדשים של שיתוף פעולה בין הון פרטי ומוניציפאלי. השותפויות בין הרשויות המקומיות למגזר הפרטי באו לידי ביטוי במגוון תחומים, כגון: חידוש מרכזי ערים ופיתוחם, הקמת מרכזי משרדים ושירותים, פינוי ובינוי אזורי מגורים, פיתוח תשתיות למגורים, הקמה, אחזקה וניהול משותף של אזורי תעשייה, פיתוח אתרי מלונאות, תיירות ונופש, והקמה, אחזקה ותפעול של אתרי מפעלי ביוב ומים.³

נתונים אלה מסבירים את הגידול בלחץ על התשתיות הביטחוניות ועל משאב הקרקע המצוי ברשות צה"ל, על רקע תחרות גוברת בין שימושי הקרקע השונים ונדירות יתר של זמינות קרקעות. לחץ זה התבטא בתחילת שנות התשעים, בין השאר, בדרישה לפינוי מחנות צה"ל מאזורים אורבניים, לשם בינוי פיתוח עירוני. תחילה הופנו לצה"ל בקשות לפינוי שטחי קרקע במרחב חיפה, אולם בהמשך גדל באופן משמעותי היקף הפניות מצד המגזר האזרחי, שעניין פינוי מחנות צה"ל שהוקמו לפני שנים רבות ומצויים כיום בתחום ריכוזים עירוניים צפופי אוכלוסין בישראל, או במרחבים הסמוכים להם. לפניות אלה נוספו בקשות לשחרור שטחי אש של צה"ל, אשר יועדו בעיקר לבנייה למגורים.⁴

פריסת מחנות צה"ל על בסיס מחנות הצבא הבריטי – רקע היסטורי

התפרוסת הפיסית של צה"ל עברה שינויים במהלך השנים כתוצאה ממספר גורמים: המצב האסטרטגי-מדיני הכולל, התפתחות מבנה צה"ל, המצב התקציבי, לקחי מלחמות ותהליכי

3 חסון ש. וחזן א., שותפות בין המגזר הפרטי והמוניציפאלי בפיתוח מקומי, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים, 1997.

4 ביטוי לבקשות אלה ניתן למצוא במכתבו של שר הבינוי והשיכון מיום 3 במאי 1994 (תקופה שבה האמירו מחירי הדיור), במסגרתו מפורטת תכנית השיווק והבנייה של משרד הבינוי והשיכון. במכתבו מציין השר, בין השאר, את רשימת המחנות ושטחי האש של צה"ל כגורמים חיוניים למימוש התכנית.

המגזר האזרחי במדינה. ראשיתם של תהליכים אלה בפריסת מחנות צה"ל על בסיס תשתית מחנות הצבא הבריטי (כולל שדות תעופה ומתקנים שהצבא הבריטי הותיר בארץ עם נסיגתו ב-1948), סופם בהסכמי אוסלו ולאחרונה בהסכמי וואי. דהיינו, פריסת צה"ל, כפי שהיא באה לידי ביטוי ברוב מחנותיו כיום, אינה תוצאה של תכנון סדור ורציונאלי, המתחשב בכלל התועלות והעלויות ושואף ל"נקודת עבודה" אופטימאלית, אלא תולדה של שיקולים היסטוריים, שניתן ליחסם למיעוט משאבים, לחוסר ראייה ארוכת טווח ולאימוץ דפוסי חשיבה מנדטוריים. בשל אילוצים משתנים, בשל לחצים זמניים ונסיבות מדיניות ובשל אסטרטגיות ונקודות ראות כלכליות, בחר צה"ל עם הקמתו, כתפיסה, למקם את יחידותיו בסביבות ערים מרכזיות על בסיס מחנות שפוננו על ידי הבריטים. חלק ממחנות אלה הוקמו בתקופת מלחמת העולם השנייה ומוקמו על ידי הבריטים במקומותיהם הנוכחיים משיקולי פריסה, שבחלקם אינם רלוונטיים כיום לצה"ל.

**מחנות צה"ל
במרכזים עירוניים
מהווים ברובם
מרכיב סביבתי
ואסתטי חריג
המשפיע על איכות
החיים ועל ערך
הנוכחים בסביבתם
הקרובה.**

תקופת עיצוב פריסת צה"ל ברוב המחנות הממוקמים במרכזים האורבניים כיום, החלה מאז קום המדינה, והיא מתאפיינת בהישענות על תשתית המחנות, שדות התעופה והמתקנים שהצבא הבריטי הותיר בארץ עם נסיגתו בשנת 1948. דובר במחנות שמרביתם נבנו בתקופת מלחמת העולם השנייה ובסמוך לה. תנופת הבנייה העיקרית של מחנות אלה הייתה בראשית שנות ה-40, תקופה שבה חלק ממאמץ הלחימה התנהל בחזית המזרח התיכון, תוך כוונה למנוע פלישה לארץ ישראל דרך מצרים בדרום וסוריה בצפון.⁵ מערך הבסיסים שהותירו הבריטים לא היה אפוא מיטבי עבור צה"ל מבחינת התשתית והפריסה, אך זה מה שהיה. צה"ל נאלץ להתפרס על מערך בסיסים זה, מתוך מצוקה תקציבית של המדינה שזה אך הוקמה, ולאור העובדה שהועמד לרשותו מערך שלם של בסיסים, שהיה זמין לשימוש מידי ("מהיום להיום").

שיקולי הפריסה וההיערכות הפיסית של הצבא הבריטי בארץ, כאשר הוקמו המחנות והבסיסים בתקופת מלחמת העולם השנייה, היו שונים באופן מהותי מאלה שנדרשו לצה"ל, עם הקמתו שכן משימותיו, יעדיו ותפיסת ההפעלה המבצעית של הצבא הבריטי היו שונים מאלה של צה"ל. הפריסה של הצבא הבריטי הותאמה למימוש יעדיו ומשימותיו במזרח, כ"חיל מצב ששלט בארץ ישראל", מערך הגנה כנגד איום פוטנציאלי של הגרמנים מכיוון עין עלמין, מערך פיקוד ולוגיסטיקה של הצי הבריטי באזור, ואזור קיט ונופש לחיילים בריטים בכל מרחב הים התיכון.

משיקולים אלה בנו הבריטים מערך בסיסים בתחום הריכוזים האורבניים ובקרבם וכן במקדי ההתיישבות היהודית. מערך זה כלל, בין השאר, את המחנות הבאים: "סרפנד" (צריפין), תל

5 דרמן ע., השפעת פריסת המחנות של הצבא הבריטי על המירקם היישובי בארץ ישראל, אופקים בגיאוגרפיה, 1984. 11-12, מאמרים ותקצירים — כנס האגודה הגיאוגרפית.

השומר, בילו – במעטפת תל-אביב – ובקרבת המושבות. מחנה "אלגבי" בירושלים, מחנה "שער עלייה", מחנה טירה ומחנות שהיו בקרית אליעזר ובמפרץ חיפה, מחנה "כפר ילדים" ומחנה עמוס בקרבת עפולה ועמק יזרעאל, מחנות חדרה, פרדס חנה, בנימינה ("מחנה 80"), מחנה פרדסיה ועוד רבים אחרים.

הבריטים נקטו שלוש פעולות עיקריות במסגרת היערכותם לבלימת המתקפה הגרמנית:

- א. חיזוק מסיבי של נוכחות חיל האוויר, באמצעות בניית מערך רחב היקף של שדות תעופה.
- ב. חיזוק הצי והעורף הלוגיסטי במרחב חיפה ובנמל חיפה.
- ג. בניית מערך מחנות בדרום הארץ, בעיקר באזור רפיח וכן מחנות, כגון קסטינה, ג'וליס, פלוגות וכדומה.

שדות התעופה שנבנו על ידי הבריטים היו קטנים ורבים בהתאם ליכולת ולצרכים שאפיינו את מטוסי התקופה ההיא. כך נבנו בארץ בסוף שנות ה-30 ובראשית שנות ה-40 עשרות שדות תעופה כגון: סן ג'ין, מגידו, רמת דוד, מחניים, עין שמר, מרג' עיון (מטולה), שדה דב, ראש העין, סירקין, לוד (נתב"ג), תל נוף, חצור, בית דרס, פלוגות, שדה תימן ועוד. בחיפה הוקם פיקוד האדמירלות הבריטית ועורף לוגיסטי מרכזי של הצבא הבריטי (על יצוגיות מחנות: נשר, כורדני).

לאורך חוף הים הקים הצבא הבריטי מספר מוקדי נופש לחייליו, כגון: באזור נתניה – מחנה "דורה", באזור חדרה – מחנה "אגרובנק", באזור נהריה – מחנה "בן עמי".

כמו כן הוקמו מערכי מטווחים לאימון החיילים הבריטים לאורך החופים. מטווחים אלה סייעו בין השאר למשימות הביטחון השוטף של הצבא הבריטי ולמניעת הסתננותם של מעפילים יהודים לארץ ישראל. מטווחים כאלו הוקמו לאורך החוף, כדוגמת מחנה "סן ג'ין" בין עכו לנהריה, בחופי אולגה (חדרה) בין נתניה לת"א, מדרום ת"א ועוד.

יעדי הפעילות של צה"ל ומשימותיו, מיום הקמתו היו כמובן שונים בתכלית מאלה של הצבא הבריטי בארץ ישראל בגבולותיה המנדטוריים. משימתו העיקרית הייתה ועודנה הגנה על המדינה מפני פלישה של צבאות מדינות ערב השכנות. מכלול האיומים שבפניהם ניצב צה"ל, חייב מתן מענה בתפיסת ההפעלה המבצעית-אופרטיבית של הכוחות. על פי תפיסה זו, מיקום הבסיסים בהיבט המרחבי-אופרטיבי אמור היה להיות באוריינטציה שונה. כלומר: לא מול הגרמנים בדרום ולא מול ההתיישבות היהודית, אלא לאורך "הקו הירוק". עם זאת, כאמור, מתוך מצוקה תקציבית, צה"ל נפרס על בסיס תשתית המחנות שהבריטים הותירו לו. חיל האוויר ניצל רק חלק קטן ממערך שדות התעופה הבריטים, ושאר השדות הפכו בעיקר לבסיסים של כוחות היבשה. מערך הבסיסים אשר ליד הערים הגדולות ובתחומן הפך למפקדות ולמחנות מינהלתיים שבהם מתבצעת פעילות מטה משרדית, בסיסי הדרכה ומעברות לעולים החדשים.

פינוי מחנות צה"ל מאזורים אורבניים בשנות התשעים

לדוגמה, בסיסי הדרכה הוקמו ב"סרנפד" (צריפין), בסירקין (במקום שדה התעופה) ובמחנה דורה (נתניה), מערך מפקדות ומשרדים הוקם בקריה ובתל השומר.

זהות אינטרסים צבאית-אזרחית לפינוי מחנות ממרכזים אורבניים

מחנות צבא היסטוריים אלה מהווים ברובם מרכיב סביבתי ואסתטי חריג המשפיע לעתים על איכות החיים ועל ערך הנכסים בסביבתם הקרובה. ניכר כי מיקומם במרחב האורבני פוגע במרקם העירוני הרציף ויוצר מקדם חיכוך גבוה עם האוכלוסייה האזרחית. יתרה מכך, תשתית הבינוי הרעועה, שיקולי הפריסה המשתנים ותהליכי חיסכון והתייעלות בתוך מערכת הביטחון ובצה"ל (תכנית "מרקס"), מיועדים להביא לריכוז מחנות, לביטול מסגרות מיותרות, לחיסכון בשטח ולצמצום בעלויות הקיום השוטף (מערכות כפולות של כוח אדם והוצאות תפעול, כגון ארנונה, חשמל, מים, טלפון וכדומה) – כל אלה היוו שיקולים משמעותיים וראויים להנעת התהליך של הוצאת שטחי קרקע מחזקת צה"ל לידי השוק האזרחי.

הדרישה הגוברת

והולכת לקרקע

לפיתוח עירוני

אזרחי בישראל

הביאה למפגש

אינטרסים

אזרחי-צבאי

שתכליתו פינוי

מחנות צבא

מאזורים אורבניים.

מערך המפקדות, בסיסי המנהלה והמשרדים הצבאיים, מרוכזים ברובם בתוך הערים וניתן לאפיינם, מנקודת ראות תכנונית, כ"קריזות תעסוקה" עירוניות, בדומה לכל קומפלקס משרדי אזרחי אחר. עם זאת, למרות הדמיון הרב, קיימים מספר הבדלים בין המשרדים במגזר האזרחי, לבין משרדים המשמשים את צה"ל. למשל: הצבא נזקק למוצבי פיקוד ושליטה בעלי מיגון הולם, לתשתית תקשורת מפותחת ולקיום נגישות מירכית ברוב שעות היממה. דוגמה אחרת: פריסת מחנות הצבא מאופיינת בצריכת שטח בזבזנית ומיקומם, במקרים רבים, הגו בשטחים אטרקטיביים מאוד על פני הפריפריה ועל קרקעות בעלות שימושים כלכליים חלופיים רבי ערך.

כל אלה, בצד הדרישה והולכת וגוברת לקרקע לפיתוח עירוני בשנים האחרונות, הביאו להעלאת הנושא על סדר היום הציבורי ולמפגש אינטרסים אזרחי-צבאי, שתכליתו פינוי מחנות צבא מאזורים אורבניים ושיווק שטחיהם לצרכים אזרחיים. על רקע זה, עלה הצורך בקביעת "כללי משחק חדשים" ומדיניות ממלכתית ברורה ומוסכמת, שיביאו זהות אינטרסים זו לידי מימוש מיטבי.

החלטת ממשלה המתנה את פינוי המחנות בכדאיות כלכלית

ממשלת ישראל נתנה לכך ביטוי, בהציבה יעד זה כאחד מיעדיה המרכזיים בהצעת תקציב המדינה לשנת 1994.⁶ החלטה זו קובעת שפינוי המחנות ייעשה, בתנאי שיוכח כי קיימת

6 ממשלת ישראל, הצעת תקציב המדינה לשנת 1994, נוסח החלטה 1815 מיום 31 אוגוסט 1993.

כדאיות כלכלית לכך, בהתחשב בעלויות הפיננאיות מחד גיסא ובערך הקרקע מאידך גיסא. קביעה זו, כמו גם התוויית דרך הפעולה הנלווית לה, נועדו למנוע חזרה על תקדימי עבר ועל דיוני סרק ממושכים, שנחלו כישלון עקב מחלוקות כספיות שנתגלעו בין משרדי הממשלה הנוגעים בדבר.

כדרך פעולה סוכם, לפיכך, כי קביעת עלויות פיננאיות המחנות מאזורים מאוכלסים, תבוצע על ידי "גורם מקצועי אובייקטיבי", שימונה בהסכמת המשרדים, וכי ערך הקרקע המתפנית ייקבע על פי הערכת השמאי הממשלתי. למען קידום הנושא והעברתו לפסים מעשיים, הטילה הממשלה על שר הבינוי והשיכון להקים "צוות משותף של משרד הבינוי והשיכון, של מנהל מקרקעי ישראל, של משרד הביטחון ושל משרד האוצר, שתפקידו יהיה לקבוע סדר עדיפויות לפיננאיות המחנות, לבדוק את הכדאיות הכלכלית של הפיננאיות ולהחליט על פיננאיות אלה על בסיס כלכלי, תוך מציאת פתרון חלופי למחנות ולשטחי אש המפונים על ידי צה"ל, באזורים שבהם היצע הקרקעות רב" (סעיף ג' בהחלטת הממשלה). עוד נקבע כי נושאים שלגביהם לא יגיעו להסכמה, יובאו לדיון בוועדת השרים לענייני כלכלה. על בסיס החלטה זו מונה בהמשך צוות בינמשרדי משותף למשרד האוצר, למשרד השיכון, למנהל מקרקעי ישראל ולמשרד הביטחון, שהחל בעבודת מטה לגיבוש הקריטריונים, שיהוו בסיס לקביעת עלויות פיננאיות מחנות צה"ל וכן לקביעת סדר העדיפויות לפיננאיות ולשיווק המחנות.

הצוות הבינמשרדי לפיננאיות מחנות צה"ל

החלטת הממשלה על הקמת הצוות הבינמשרדי, מבטאת מגמה הרואה בצוות זה "מכשיר" פעולה מרכזי לקבלת החלטות לשם קידום נושא פיננאיות מחנות צה"ל מריכוזים עירוניים צפופים אוכלוסין. למעשה, החלטה זו, נועדה במובהק "לחלץ את עגלת שיווק המחנות מן הבורן", בדרך של הידוק שיתוף הפעולה ויישוב המחלוקות בין הגורמים השונים. מגמה זו תואמת את הגישות ואת השיטות החלופיות, המיושמות בשנים האחרונות להתמודדות עם קונפליקטים ולהסדרת מחלוקות, שעיקרן אינטגרציה של אינטרסים והגדלת ההישגים של כל הצדדים המעורבים, מתוך שאיפה להשגת קונסנזוס⁷.

- 7 Rubin, Jeffrey, 1980. "Experimental Research on Third Party Intervention in Conflict: Toward Some Generalizations," *Psychology Bulletin*, 87, pp. 379-391.
- Fisher, Roger and William Ury, 1981. *Getting to Yes*, New York, NY: Houghton Mifflin.
- Raiffa, Howard, 1982. *The Art and Science of Negotiation*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Shea F. Gordon, 1983. *Creative Negotiating*, Boston, MA: CBI Publishing Company.
- Bercovitch, Jacob, 1984. *Social Conflicts and Third Parties: Strategies of Conflict Resolution*, Boulder, CO: Westview Press.
- Lewicki, Roy and Joseph Litterer, 1985. *Negotiation*, Homewood, IL: Richard Irwin.
- Lax, David and James Sebenius, 1986. *The Manager as Negotiator*, New York, NY: Free Press.
- Ury, William, Brat, Jeanne and Stephan Goldberg, 1989. *Getting Disputes Resolved*, San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers.
- Gray, Barbara, 1989. *Collaborating: Finding Common Ground for Multiparty Problems*, San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers.

בהתחשב במחסור המתמיד בזמן ובממון, ובעיקר לנוכח אי שביעות רצונם של הצדדים המעורבים מתוצאות הסדרתן של מחלוקות רבות במסלולים המסורתיים, פיתחו חוקרים ואנשי מקצועות יישומיים גישות חלופיות להסדרת המחלוקות. גישות אלה מיועדות לבוא בנוסף או במקום ההליכים הקיימים. בשלושת העשורים החולפים היינו עדים למודעות גוברת בכל הנוגע לקונפליקט הבין-קבוצתי כמדעי החברה והמדינה⁸.

**את עיקר הנגיסה
של צה"ל בקרקעות
המדינה יוצרים
שטחי האימונים
המהווים כ-30%
משטח ישראל,
ורובם ממוקמים
באזור הדרום.**

במפגש האינטרסים הבינמשרדי, הצטייר הפרויקט לכאורה כדרך נוחה להפשרת קרקעות באזורי הביקוש. משום כך, הופעלה על הצוות הבינמשרדי מערכת לחצים כבדה לזירוז הליכים. אולם, בפועל, ליקויים, קשיים ומגבלות בתהליך העבודה מנעו את מימוש תהליך פינוי מחנות צה"ל מאזורים אורבניים במתכונת שנקבעה. לאור זאת ולאור החשיבות הרבה המיוחסת לפרויקט שיווק המחנות – ליכולת ההשפעה הטמונה בו בכל הנוגע לתכנון ולפיתוח האורבני בישראל, להתייעלות ולשיפור בפריסת צה"ל – הוחלט על הקמת הצוות הבינמשרדי.

למרבה הצער, מאז תחילת עבודתו של הצוות הבינמשרדי הושמעה לא אחת ביקורת נוקבת, אשר התמקדה באופן תפקודי⁹, בתהליך קבלת ההחלטות במסגרתו¹⁰ ובגורמים אחרים המעכבים את התקדמות התהליך, כגון "הצבא והתעשיות הביטחונית מחזיקים קרקע יקרה בערים והפינוי מתעכב בגלל ריב רשויות"¹¹. עיקר הביקורת התמקדה בנושאים האלה:

Breslin, William and Jeffrey Rubin (eds.), 1991. *Negotiation Theory and Practice*, Cambridge, MA: Harvard Negotiation Program.

Hall, Lavina, 1993. *Negotiation: Strategies for Mutual Gain*, Newbury Park, CA: Sage Publications, Inc.

8 Fink, Clinton, 1968. "Some Conceptual Difficulties in the Theory of Social Conflict," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 12, No. 4, pp. 412-460.

Corzier, Brain, 1974. *A Theory of Conflict*, London, UK: Hamish Hamilton.

Deutsch, Morton, 1973. *The Resolution of Conflict: Constructive and Destructive Processes*, New Haven, CT: Yale University Press.

Hocker, Joyce and William Wilmot, 1985. *Interpersonal Conflict*, Dubuquor, IA: WM. C. Brown Company Publishers.

9 חיון ד., רופלקס על חורבות החמ"ל, "הארץ", 20 ספטמבר 1993.

10 מאירי א. חוננפלד א., תהליך קבלת החלטות שיווק מחנות, עבודה במסגרת הקורס: תכנון, בקרה וקבלת החלטות בפר"מ "אפק", ינואר 1998.

11 ישראלי ר., צה"ל נסוג מהשטחים היקרים, "טלגרף" (מוסף נדל"ן), 21 פברואר 1995.

א. ליקויים טכניים בתפקוד הצוות הבינמשרדי – היעדר מינוי מזכיר לצוות ואחראי לרישום פרוטוקולים, היעדר לוח זמנים קבוע מראש של פגישות ונושאים לדיון, היעדר החלטה/ קביעה על דרך ממוסדת לפתרון מחלוקות בין גופים, היעדר מעקב רציף ומסודר אחר ביצוע החלטות.

ב. אי שילובם של נציגי משרד הפנים ומשרד התמ"ס, המהווים גורמי מפתח בתהליך.

ג. אי העברת מידע מהחלטות הצוות הבינמשרדי למשרדים השונים. המחוזות הרלוונטיים של משרד הבינוי והשיכון, של מינהל מקרקעי ישראל או של משרד הפנים לא עודכנו.

ד. היערכות לקויה של מינהל מקרקעי ישראל באיתור קרקעות חלופיות ובהקצאתן למערכת הביטחון.

ה. היערכות לקויה של משרד הבינוי והשיכון ומינהל מקרקעי ישראל ואי עדכון משרד הפנים בהכנת תכניות פיתוח ובינוי בשטחים המתפנים, לצורכי השבחה והערכת כדאיות כלכלית לפרויקטים.

ו. יצירת "צוואר בקבוק" בשלב ההשבחה, המונע המשך התהליך והעברת כספים, עד לביורר שאלת הכדאיות הכלכלית.

ז. קונפליקט אינטרסים מובנה בהעסקת חברות אזרחיות או חברות "אובייקטיביות".

ח. ביצוע בקרה חרפּעמית ונקודתית, במקום בקרה כוללת, מקיפה ותכופה.

עם זאת, ראוי להדגיש כי הליקויים שצוינו הנם חלק מביקורת שנמתחה במהלך השנים וטופלו בחלקם. כך למשל, לאחר ביקורת שערך מבקר המדינה, נקבע מרכז לצוות ומוסדו נהלי עבודה מחייבים, הכוללים לוחות זמנים קבועים מראש של פגישות ונושאים לדיון ומעקב רציף ומסודר אחר ביצוע החלטות.

תפקידי החברה "האובייקטיבית"

בחודש פברואר 1994 סוכמו סופית גם תפקידי הגוף ("החברה האובייקטיבית"), שאמור להעריך את עלות הפינוי והבינוי החליפי של מחנות צה"ל המיועדים לפינוי. כשלב ראשון סוכם שגוף זה יבצע סקר לריכוז נתוני המצב הקיים במחנות צה"ל, לרבות אופי פעילות וייעוד המחנה על יחידותיו. סקר זה כולל מבנים ומתקנים (סוג, כמות, גודל, שימושים קיימים ושיעור ניצולם), שטחים פתוחים (מגרשי חנייה, מגרשי אימון ושטחי פריסה) ובעלי תפקידים (מספרם בכל מבנה ואופי פעילותם). עוד נקבע, כי החברה תרכז את דרישות צה"ל למיקום החלופי למחנה המתפנה, ותפרט את צרכי הבנייה והתשתיות הנדרשים לתפקודה ולפעילותה של כל יחידה במקומה החדש, על בסיס תקנים וסטנדרטים שלפיהם נבנים מחנות צה"ל כיום.

בגמר העבודה נתבקשה החברה להגיש תיק נתונים עבור כל מחנה בנפרד, אשר יכלול פירוט עלויות הפינוי והבינוי החלופי (בצירוף כלל הנתונים שהביאו לקביעתה זו), לוחות זמנים לביצוע (התכנון, הבינוי החלופי, פינוי המחנה והמעבר למחנה חלופי), פריסת עלויות לפי שנות תקציב לכל משימה (פירוק מבנים והריסתם, תכנון, ניהול הפרויקט, מעברי ביניים ושכירויות, העברות והובלות, חיבור לתשתיות לאומיות, הקרקע החלופית, תשלומי חובה נוספים וכדומה) והכנת פרוגרמה לתכנון. בנוסף לכך, סוכם שצוות בינמשרדי מצומצם ילווה את עבודת "החברה האובייקטיבית", והוא יהיה רשאי לעיין בכל החומר שבידי החברה ולהשתתף בישיבות העבודה של החברה עם הגורמים השונים. בהתאם להחלטות אלה נקבעו ארבע חברות "אובייקטיביות", אשר החלו את פעילותן בתחום זה במחצית 1995. לאחרונה נבחנת אפשרות להגדיל את מספר "החברות האובייקטיביות", במגמה לייעל את חלקן בתהליך פינוי המחנות. עם זאת, ראוי לציין כי על חברה "אובייקטיבית" להיות ספק מוכר ומאושר במשרד הביטחון ובעל סיווג בטחוני גבוה, בשל רגישות הנתונים המגיעים לידיה במהלך העבודה, כגון תקנים ומצבת כוח אדם, ההרכב הקרבי וכדומה.

פינוי מחנות ושטחי אש של צה"ל – מצב קיים

מאז החל תהליך

פינוי מחנות צה"ל

לשם פיתוח אזרחי

ועד היום דנו

ב־63 מחנות,

מתקנים ושטחי

אש, שמתוכם

פוננו בפועל 16

בלבד.

בעקבות החלטת הממשלה ולאור התגברות הפניות והלחץ הציבורי על צה"ל, בכל הנוגע להאצת הפעילות לפינוי מחנות ושטחי אש, נערכו בצה"ל סקרים ראשוניים, במגמה ללמוד על פוטנציאל שטח המחנות לפינוי/שיווק, על רקע הביקוש לשטחים לפיתוח עירוני. על פי נתונים ראשוניים, הוערך השטח בכ־5,700 דונם מתוכם כ־4,800 המיועדים לבנייה למגורים. עלות הפינוי והבינוי החלופי של חלק מהמחנות הוערכה בכ־500 מיליון ש"ח, וצפי הבנייה האזרחית נאמד בכ־25 אלף יחידות דיור¹². בהמשך נערכה בצה"ל עבודת מטה, שמגמתה ריכוז המחנות ושטחי האש המיועדים/מבוקשים לפינוי וסיווגם לפי סדר עדיפויות. במחנות אלה ובאחרים דנו במסגרת הצוות הבינמשרדי לפינוי מחנות צה"ל, ובכך החל למעשה תהליך הבחינה של כדאיות פינויים והטיפול המעשי בפינויים.

מאז החל התהליך פינוי מחנות צה"ל לשם פיתוח אזרחי בתחילת שנות התשעים, עלו לדיון במסגרת הצוות הבינמשרדי 63 מחנות, מתקנים ושטחי אש של צה"ל (בין אם ביוזמת צה"ל ובין אם ביוזמת גורמים אזרחיים). מתוכם פונו עד כה בפועל 16, ובכך למעשה הועברו לרשות הגורמים האזרחיים שטחי קרקע המסתכמים ביותר מ־4000 דונם באזורים שונים ברחבי הארץ.

12 דו"ח מבקר המדינה מחדש נובמבר 1995.

מדובר בשטחי קרקע המבוקשים על ידי גורמי פיתוח אזרחי, בעלי מגוון ייעודי קרקע ותוכניות סטטוטוריות, כגון אזורי תעשייה, יחידות מגורים (כ־15,900 יחידות דיור), תיירות, הרחבת בית עלמין, מכללה אקדמית, משרדים ומסחר (ראה טבלה מס' 1). בנוסף לכל אלה, מצויים שאר המחנות שעלו לדיון בשלבים שונים של טיפול במסגרת ההליכים לפינויים¹³.

טבלה מס' 1 – מחנות צה"ל שפינויים הושלם

מס' סידורי	אזור גיאוגרפי	שם המחנה/ מתקן/שטח-אש	שטח הקרקע (בדונמים)	ייעוד הקרקע המפונה
1.	ראש העין	צפון שטח-אש 203	3,000	כ־13,200 יחידות דיור
2.	חיפה	סנט לוקס	29	כ־240 יחידות דיור
3.	חיפה	מרכוס (שקם לשעבר)	4	שימוש תיירותי
4.	חיפה	מחנה דוד	83	הרחבת בית עלמין
5.	חיפה	סדנת בת-גלים	20	כ־200 יחידות דיור
6.	הרצליה	בית הספר לנ"מ	216	מכללה אקדמית
7.	אילת	מרכז "רינה"	30	שימוש תיירותי
8.	אילת	קצא"א	100	אזור תעשייה
9.	חיפה	נשר – מחסני בינוי (חלקי)	8 (70)	כ־200 יחידות דיור
10.	ירושלים	נווה יעקב	100	כ־500 יחידות דיור
11.	יוקנעם	מנסורה (חצי מחנה)	50 (110)	אזור תעשייה וכביש חוצה ישראל
12.	חיפה	אדמירלטי	64	אזור תעשייה
13.	אולגה	מטווחי אולגה	522	כ־680 יחידות דיור
14.	באר שבע	בינוי	8	תעשייה
15.	חיפה	נשר-דלק	58	משרדים ומסחר
16.	חולון	אג"ד ימ"חים	41	מכללה ומסחר

בנוסף למחנות שצוינו לעיל, קיימים מחנות נוספים המצויים בהליך מתקדם לפינויים. מדובר במחנות שדבר פינויים סוכם, נחתמו לגביהם חווי פינוי, וחלקם אף נתמכים בהחלטות ממשלה באשר להכרה בחשיבות הפינוי והגדרת הייעוד האזרחי של השטח המפונה. לדוגמה, החלטות הממשלה בנושא מחנה כורדני¹⁴, ובנושא המחנה הצבאי בנתב"ג

13 הצוות הבינמשרדי לפינוי מחנות צה"ל – תכתובות ורישומי פרוטוקול.

14 החלטת ממשלה מס' 1122 מיום 27.12.96 בנושא: "פינוי מחנה כורדני".

פינוי מחנות צה"ל מאזורים אורבניים בשנות התשעים

לשם הקמת מסוף מטענים נוסף¹⁵. מחנות אלה, לרבות סטטוס הטיפול בפינויים מוצגים בטבלה מס' 2.

טבלה מס' 2 – מחנות שסוכם על פינויים

מס' סידורי	אזור גיאוגרפי	שם המחנה/ מתקן/ שטח-אש	שטח הקרקע (ברונמים)	ייעוד הקרקע המפונה	הערות
1.	חיפה	נשר – בינוי	70	כ-240 אלף מ"ר למסחר ולתעשייה	— ממתין לפינוי מחנה כורדני (ציפורית) פונה חלקית (מחסנים)
2.	יפו	יה"ב	4	כ-165 יחידות דיור	— בינוי חלופי בביצוע
3.	חיפה	כורדני	911	כ-3,500 יחידות דיור, כ-40 אלף מ"ר תעסוקה, כ-70 אלף מ"ר משרדים	— תב"ע לקראת הפקדה — הוקצו קרקעות חלופיות — תכנון המחנות החלופיים בשלבי סיום
4.	חיפה	מרכוס (פיקוד העורף)	18	כ-250 יחידות דיור, 300 חדרי מלון	— סוכם לפינוי תוך שנתיים
5.	נתניה	סדנת כפר יונה	16.5	יחידות דיור	— אושר לפינוי תוך 3 שנים
6.	נתב"ג	מרא"ה	9	פיתוח נתב"ג (הפעלת מסוף מטענים נוסף)	— סוכם לפינוי תוך שנתיים
7.	עתלית	מרכז תחמושת	254	כ-3,000 יחידות דיור	— סוכם לפינוי תוך 4-5 שנים — במקביל יקודמו תכניות במוסדות התכנון
8.	תל אביב	דרום הקריה	72	מרכז עסקים ראשי ומרכז אזרחי	— המימון שהתקבל משמש "מנוף" לבינוי לגובה בתוך המחנה הצבאי
9.	יוקנעם	מנורה	110	אזור תעשייה	— מדובר על פינוי חצי מחנה — ממתין לפינוי מחנה משגב

15 החלטת ממשלה מיום 8.1.97 במסגרת השינויים המבניים במשק בנושא: "רשות שדות התעופה – תחרות במסוף מטענים".

המעבר לבנייה רוויה במחנות צה"ל ואיחוד מתקנים עשוי להסוך שטח ניכר

במהלך השנים האחרונות נתונה ישראל בהליך שינוי דרמטי בקצב מאפייני הפיתוח המרחבי. קצב צמיחה זה, בצד שינויים מהותיים שחלו במבנה המוסדי ובמדיניות הקרקעית בישראל, הגביר באופן משמעותי את הלחצים להרחבת שטחי הפיתוח הפיזי למגורים, לתשתיות, לתעשייה, לבילוי ולנופש בישראל. ביטוי לכך משתקף בדפוס הדרישה ההולכת וגוברת מצד המגזר האזרחי לפינוי מחנות צה"ל ממרכזים אורבניים. פריסת מחנות אלה שיקפה נסיבות ששררו בשנות הארבעים, ואשר נעשתה פחות מותאמת לתנאי שנות התשעים. התפתחות זו חשפה את המרחב העירוני ל"הזדמנות מתאימה" לעיצוב מחדש שנקבע על פי מיקום מחנות הצבא שבתחומו מחד גיסא, ואפשרה לצה"ל לייעל ולשפר את היערכות התשתית והפריסה הפיזית של מחנותיו מאידך גיסא.

פינוי מחנות צה"ל מאזורים אורבניים והעברת קרקעותיהם לידי מינהל מקרקעי ישראל, נועדו, לפי ראיית מערכת הביטחון, להתבצע בתמורה למימון בנייה חלופית בסטנדרטים מתקדמים ובמידת הצורך, בקבלת קרקע חלופית באזורים בעלי עדיפות מבצעית וחסיכניים ברמה הלאומית. מוקד הקושי היה בקביעת העלות הכספית של פינוי המחנות ובהסכמה על סכום התקציב. למטרה זו נקבעה בהחלטת ממשלה מתכונת "הבורר האובייקטיבי". יישום החלטה זו הוטל על הצוות הבינמשרדי, אשר פעל במסגרת מכרז לבחירת חברות הגדסה פרטיות ולקביעת פרמטרים מנחים לחברות אלה. בכך נמצא אמנם פתרון מוסכם למחלוקת בשאלת עלות הפינוי, ואולם עדיין נותרה פתוחה שאלת ערך הקרקע המתפנית. כדאיות השינוק הותנתה בכך, שערך הקרקעות יעלה על עלות הפינוי. לשם כך נדרש מינהל מקרקעי ישראל להשביח את ערכן, בשינוי ייעודן הסטטוטורי למגורים או לתעשייה. הליכי התכנון הסטטוטוריים מתבצעים בוועדות התכנון המחוזיות, הכפופות למשרד הפנים, ולרוב הם כרוכים בהליכי אישור מורכבים וממושכים. מסיבה זו קבע הצוות הבינמשרדי, שתהליך ההשבחה ייעשה במקביל לבחינת עלות הפינוי. אולם, בפועל לא התקיימה היערכות נאותה מצד הגורמים השונים להכנת תכנית ההשבחה.

בצד התרחשות תהליך הפינוי של מחנות הצבא ולנוכח צמצום משאבי הקרקע בישראל, התרחבות האורבניזציה ומגמות ההתייעלות בצה"ל, ניתן לזהות כיווני פעולה נוספים שיאפשרו ניצול יעיל ומיטבי של משאב הקרקע שברשות צה"ל, ובמקרים מסוימים אף פינוי לצורכי פיתוח אזרחי. מדובר בכיווני פעולה המחייבים חשיבה חדשנית, בדפוס של חתירה לאיחוד מתקנים ולריכוזם, ציפוף הבינוי בתחומי המחנות, בנייה לגובה וניצול המרחב התת-קרקעי ("מינהור"). כווני פעולה אלה יהיו כרוכים בשימוש בטכנולוגיות חדשות ומתקדמות על מנת ליצור קרקעות "יש מאין".

בחינה מפורטת של אופי הפריסה הפנימית של מבנים ותשתיות בתוך בסיסי הצבא, ואופי המבנים השונים, מלמדת כי קיים תת-ניצול של המרחב התת-קרקעי והיעדר בנייה מספיקה לגובה על הקרקע שברשות צה"ל. מיקום חלק מבסיסי הצבא (כדוגמת בסיסי תחמושת ומרכזי ציוד לסוגיו) במימד התת-קרקעי, עשוי להוות מימד חשוב בפיתוח

פינוי מחנות צה"ל מאזורים אורבניים כשנות התשעים

הפיזי, והצלחתו תעלה את הסיכוי ליצירת מרחב חדש, מבחינת עתודות הקרקע לבנייה בארץ, תוך הצגת פתרונות חלופיים לפיתוח אזרחי, שאינם באים בהכרח על חשבון שטחים ביטחוניים. בטכנולוגיה זו, ניתן לשפר את רמת המיגון באחסון הרכב הקרבי המשוויין ואמצעי הלחימה במנהרות, להגדיל את רמת הבטיחות הסביבתית ואת החסכון בצריכת הקרקע על ידי הקטנת השטח הנדרש לבסיס הצבאי עצמו, לוותר על מרבית השטח העילי ולצמצם את שטח מגבלות הבנייה הנגזרות ממנו.

ההיבט הבולט בהקשר זה הוא היעדר ציפוף ובנייה מספיקה לגובה. המעבר לבנייה רוויה במחנות צה"ל עשוי לחסוך שטח ניכר, ולאפשר אף העתקת מתקנים ומיזוגם עם מתקנים אחרים. ככל שמתרחבת ההכרה בנדירות משאב הקרקע, כך הולכים וגוברים הקולות גם בקרב גורמי תכנון במגזר האזרחי, הקוראים אף הם לציפוף ולבנייה לגובה וגם לנקיטת צעדים ממשיים בכיוון זה¹⁶. דוגמה טובה לתהליך ציפוף הבינוי והעתקת מבנים משמשת תוכנית "דרום הקריה", שבמסגרתה יפנה צה"ל את המבנים הישנים והנמוכים שבהם הוא ממוקם בדרום הקריה, תמורת בינוי חלופי לגובה בצפון הקריה. תהליך בדפוס תכנוני זה חייב להמשיך ולקבל תנופה, כיוון שיש לו היגיון תפעולי, כלכלי ותועלתי רב מאוד, הן בהיבט האזרחי והן בהיבט הצבאי.

העיסוק בנושא פינוי מחנות צה"ל מאזורים אורבניים החל כבר לפני שנים רבות, אולם הוא זכה לתנופה מחודשת בתחילת שנות התשעים עקב הדרישה ההולכת וגוברת לקרקע לפיתוח עירוני ועקב החלטת הממשלה מאוגוסט 1993. מאז התקיימה פעילות רבה בנושא, ואף החל מימוש הפינוי של חלק ממחנות הצבא מהמרכזים האורבניים. עם זאת, תהליך פינוי המחנות הנו ארוך ומורכב, ומשום כך הוא מחייב תיקון הליקויים שאותרו במהלכו (אף שחלקם תוקנו תוך כדי התהליך), על מנת לקדם בצורה נאותה את המשכו, ולהיערך באופן הטוב ביותר לקראת התגברות הדרישות בעתיד לפינוי מחנות צה"ל ממרכזים אורבניים. ניכר כי מדובר בפרויקט ברמה הלאומית, שהתקדמותו מחייבת ראייה מערכתית כוללת מצד כל הגורמים הנוגעים בדבר.

16 משרד הבינוי והשיכון, שכונות בצפיפות גבוהה – מדריך להכנת תסקיר תכנון, אמן – ארגון ומדעי ניהול בע"מ, ירושלים, 1998.

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."¹ אמנם סעיף 2 לחוק היסוד מפנה ליוצאים מהכלל שבהם מותרת המכירה והם המפורטים בחוק מקרקעי ישראל, תש"ך 1960,² 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 ינותחו היסודות והטעמים לקביעת עקרון אי מכירת מקרקעי ישראל בחוק הישראלי והרקע לכך, ולכחינת 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-1897.³ 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.⁴ כעבור שש שנים, באפריל 1907, אושרו תקנות הקק"ל המעגונות משפטית את עקרון הבעלות לצמיתות של הקק"ל על כל הקרקעות שתרכוש.⁵

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.⁶ 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 כשהצינונות ראתה בכיסוסו של מעמד עובדי אדמה בארץ, תנאי להגשמת חזונה ולהשגת יעדיה בארץ ישראל.⁷

"את תכניתו קשר שפירא בתורת משה: 'האדמה לא תימכר לצמיתות' לקניין הפרט משום שהיא בניין-עולם של עם-ישראל." כך קובע מקס בודנהיימר⁸ שניהל קשרים הדוקים עם שפירא, היה קשור לייסודה של הקרן מאז הקונגרס הראשון, ומונה למנהלה הראשון.⁹ 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."¹⁰ 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."¹¹

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,"¹² — ראה ביהדות תורת חיים.¹³ 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 ופלירשהיים¹⁴. 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 ערביים¹⁵.

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 היום¹⁶. 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 פרטי¹⁷, 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"ל¹⁸, 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)?"¹⁹ 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 העובדת²⁰.

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 המדינה²¹. 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 המדינה²².

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 1950²³; השני, 'חוק נכסי המדינה – 1951', שאושר בכנסת בתחילת פברואר 1951²⁴; השלישי, 'חוק יסוד: מקרקעי ישראל' אשר אושר

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

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 הנגב²⁶. 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 שנים²⁷. 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 ביותר²⁸. חוק זה, כדברי שר האוצר דאז, אליעזר קפלן, אמור היה לשמש "חוליה חשובה מאד במערכת הכלים שאנחנו מקימים לשם פיתוח הארץ ולשם קליטת העלייה"²⁹ אמנם בחלק מהקרקעות עשתה כבר הממשלה שימוש בשנה וחצי שמאז הכרזת העצמאות, אך היה זה כדברי קפלן "בלי יסוד חוקי מספיק"³⁰. חוק רשות הפיתוח נועד אפוא להסדיר את היסודות החוקיים לשימושה של הממשלה בקרקעות אלה³¹.

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 ועוד³². 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"³³.

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"³⁴ 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 אותו³⁵. נוסח החוק כפי שאושר על ידי הכנסת קבע כי רשות הפיתוח לא תוכל למכור קרקעות חקלאיות ועירוניות, למעט למדינה, לק"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 לק"ל וזו דחתה את ההצעה. עוד קבע החוק הגבלת מכירה כללית ולפיה כל מכירה מכל סוג ולכל גורם חייבת להיות מאושרת בהחלטת ממשלה³⁶. 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 הגרמנים³⁷.

הצעת החוק התייחסה בין היתר לאפשרות מכירת נכסי המדינה, וכך היתה זו הצעת החוק השנייה שגובשה ביוזמת הממשלה, ושאחד 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."³⁸ 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 המדינה³⁹ 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"ל⁴⁰ 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..."⁴¹

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 הפיתוח⁴².

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 לכנסת⁴³.

'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 הפיתוח⁴⁴.

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".⁴⁵

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 – שרקעותיהן 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..."⁴⁶

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 במסגרת 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 המדינה⁴⁷. 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-1961.⁴⁸

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-50.⁴⁹ הקק"ל מצידה ראתה בהסכמת הממשלה להגיש לכנסת את חוק היסוד "ניצחון לרעיונותיה של הקק"ל והגשמת חלומותיה של מייסדה".⁵⁰

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.⁵¹

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.⁵²

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 יסוד⁵³.

"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..."⁵⁴ "...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.”⁵⁵

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)...”⁵⁶

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 אלף⁵⁷, 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, אינדיבידואלית ויקרה; אדמה שהוא לא רק יושב עליה אלא אוהב אותה, אדמה העוברת מבן לבן 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"⁵⁸. בקשה אחרת שהעלה בדר היתה לאפשר מכירת קרקעות ממקרקעי 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."⁵⁹ 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"⁶⁰) 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 אכסטיביבית 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.⁶¹

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"⁶² 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"⁶³ 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.⁶⁴

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 לרון 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".⁶⁵

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..."⁶⁶

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 העובד⁶⁷ 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 העבודה⁶⁸.

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 רבות⁶⁹. 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"⁷⁰ 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"⁷¹. 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."⁷² 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 ישראל⁷³.

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 המדינה⁷⁴. 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"⁷⁴, 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)."⁷⁵

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"⁷⁶.

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 המדינה⁷⁷, 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?"⁷⁸

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."⁸⁰ 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."⁸¹

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-50⁸² 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!⁸³

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."⁸⁴

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.⁸⁵

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."⁸⁶ 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."⁸⁷

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 לפנייה 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 שכאלה⁸⁸.

“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..."⁸⁹

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-דתי 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 הנ"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"⁹⁰ ושתאם גם את היוצא מהכלל בקק"ל בדמותן של קרקעות 'הימנותא'.

במהלך שנות ה-50 לא חלו שינויים של ממש בהשקפות העולם של התנועות הנ"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 מראש⁹¹. 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 החקלאיות⁹².

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 ישראל⁹³.

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)⁹⁴. 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' 35-30.
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' 107-111; 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, עמ' 19.7.60, עמ' 1919-1918.
56. שם, עמ' 1921.
57. שם, כרך 27 ב', 6.8.59, עמ' 2948.
58. שם, כרך 29, עמ' 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, עמ' 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, עמ' 22.260, עמ' 698-696; שם, כרך 29, עמ' 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 לצמיתות, 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 במקרקעי 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.

סמכויות במשפט הציבורי בענייני מקרקעין – ההיבט החקיקתי שמעון שטרית*

היסודות המשפטיים של תחום המקרקעין בישראל משתייכים לתחומי משפט שונים, כגון דיני קניין, דיני חוזים ונזיקין, דיני שטרות משפט ציבורי וכו'. מטרת סקירה זו להציג את הוראות היסוד הנוגעות להיבטים הקשורים במשפט הציבורי בלבד, תוך מתן דגש לחוקים העוסקים במישרין בנושא כמו חוק מינהל מקרקעי ישראל, תש"ך – 1960 וחוק התכנון והבנייה תשכ"ה – 1965*.

בתי המשפט בישראל תרמו ליצירת נורמות משפטיות בנושא. ראשית, נקבע כי על רשויות המינהל השונות, כאורגנים של המדינה, יחולו עקרונות המשפט הציבורי, ובכלל זה התחשבות בשיקולים לאומיים וחברתיים, פעולה בסבירות, בתום לב ובאופן שאינו מפלה בין אזרחים באופן שרירותי¹. שנית, בתי המשפט בישראל החילו על פעולות רשויות השלטון בכלל, ועל המינהל בפרט, את הנורמות של המשפט הפרטי הקובעות כי יש לפעול בדרך מקובלת ובתום לב בכל פעולותיה הקשורות עם האזרח, וכל פעולה שלא תעמוד במבחן זה לא תזכה לתוקף משפטי מחייב².

* קיימת גם חקיקה שאין לה זיקה ישירה ומיידית עם תחום המקרקעין, כמו חוק המשכון תשכ"ז – 1967, חוק גנים לאומיים תשכ"ז – 1967, חוק המים תשי"ט – 1959 (בהיבט התכנון), חוק העתיקות תשל"ח – 1978 (בהיבט התכנון והבנייה באזורים חדשים) וכיוצ"ב. מאמר זה יעסוק בעיקר בחקיקה הנוגעת במישרין לנושא. 1 ר' לעניין זה, ע"א 15/87 מדינת ישראל נ' רייס, פ"ד מה(1) 342; ע"א 516/87 מדינת ישראל נ' בלייכפלד, פ"ד מב(3) 244, 248; ראה גם שלו ג., חווי רשות בישראל, ירושלים, תשמ"ה 1985, עמ' 145 ואילך; פרידמן ד., "תחולתן של חובות מן המשפט הציבורי על רשות ציבורית הפועלת במישור הפרטי", משפטים ה' (תשל"ד) 598; ברק ד., האחריות החוזית של רשויות המינהל (ת"א, תשנ"א 1991).

2 ר' לעניין זה, ע"א 63/87 טוויסטר נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד מג(3) 862; בג"צ 749/78 מרינובסקי נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד לג(2) 601; ע"א 118/83 עמר נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד לט(1) 693; ע"א 651/82 מדינת ישראל נ' החברה האילחית לשירותים באוניות בע"מ, פ"ד מ(2) 787.

* הכותב הוא פרופסור למשפטים באוניברסיטה העברית וכהן כשר הכלכלה והתכנון.

ניתן להצביע בחקיקה הישראלית על חלוקה מבנית לשישה נושאים מרכזיים הנוגעים למשפט ציבורי במקרקעין. הנושא הראשון, מעמד הקרקע בישראל. בכלל זה, חוק יסוד: מקרקעי ישראל, התש"ך — 1960, וחוק מקרקעי ישראל, התש"ך — 1960.

הנושא השני, סמכויות להתחייב בשם המדינה בקשר למקרקעין. ייבחנו כאן שני היבטים. האחד הסדרת הסמכות והשני ההיבט התקציבי. הסמכות קבועה במישור הלאומי, כמוסדר בחוק נכסי המדינה, התשי"א — 1951 וכן בחקיקת התקציב המסדירה היבטים תקציביים וכספיים, ובמישור המוניציפלי, כמעוגן בתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח — 1987.

הנושא השלישי, פיתוח מקרקעין ושיקום. בכלל זה, חוק רשות פיתוח (העברת נכסים), התשי"א — 1950; חוק גנים לאומיים, שמורות טבע ואתרי הלאום, התשכ"ג — 1963; חוק פינוי ובינוי אזורי שיקום, התשכ"ה — 1965 וחוק נכסי נפקדים, התשי"א — 1950.

הנושא הרביעי, הסדרים בתחום הדיור הציבורי. חוק זכויות הדיור בדיור הציבורי, התשנ"ח — 1998 וחוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה), התשנ"ט — 1998.

הנושא החמישי, תכנון ובנייה במקרקעין. בחלק זה יתוארו חוק התכנון והבנייה התשכ"ה — 1965 והתקנות השונות שהוצאו מכוחו.

הנושא השישי, הפקעת מקרקעין. לרבות, פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943; חוק לתיקון דיני רכישה לצרכי ציבור, התשכ"ד — 1964; חוק לתיקון פקודת הדרכים ומסילות ברזל (הגנה ופיתוח), התשי"א — 1951; חוק רכישת מקרקעים (אישור פעולות ופיצויים), התשי"ג — 1953 וחוק לתיקון פקודת הדרכים ומסילות ברזל (הגנה ופיתוח), התשי"א — 1951. פקודת הדרכים (רחבן והתווייתן); חוק התכנון והבנייה, תשכ"ה — 1965 וכו'.

הנושא השביעי, מיסוי מקרקעין. לרבות חוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ"א — 1961; חוק מס רכוש וקרן פיצויים (תיקון מס' 18), התשמ"ה — 1985; חוק מס רכוש וקרן פיצויים (תיקון מס' 22), התשנ"א — 1991; מס שבח מקרקעין, התשכ"ג — 1963; חוק מס שבח מקרקעין (תיקון מס' 34) התשנ"ז — 1997; חוק מס ערך מוסף, התשל"ו — 1975 ופקודת מס הכנסה (נוסח חדש); חוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט — 1959 (פרק שביעי 1: הטבעות במס לגבי בניינים להשכרה).

לצד חוקים אלה קיים חוק חשוב נוסף, המסייג בזמן פעולות ו/או זכויות וזיקות משפטיות אישיות החלות על מקרקעין בישראל. הכוונה היא לחוק ההתיישנות, תשי"ח — 1958. עניינו של חוק ההתיישנות בהקשר של מקרקעין מבוטא בהגדרה המקיפה למקרקעין. נקבע כי החוק יחול על קרקע מכל סוג וכל זכות או טובת הנאה בקרקע וכל דבר המחובר לקרקע חיבור קבע וכל זכות או טובת הנאה הטעונים רישום בספרי האחוזה. תקופת ההתיישנות במקרקעין הגה חמש עשרה שנה; ואם נרשמו בספרי האחוזה לאחר סידור זכות קניין לפי פקודת הקרקעות (סידור זכות הקניין) — עשרים וחמש שנה.

מן הראוי להדגיש את המהפך החוקתי שהתרחש בשנת 1992 עם קבלת חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו הקובע כי "אין פוגעים בקניינו של אדם", כפי שפורש על ידי בית המשפט העליון. חקיקה חדשה של הכנסת מסויגת על ידי חוק יסוד זה. אם מצא בית המשפט כי חוק של הכנסת פוגע בזכות הקניין שלא לתכלית ראויה ובמידה העולה על הנדרש.

מעמד מקרקעי המדינה בישראל

החיקוק המרכזי בנושא נכסי דלא ניידים בישראל הוא חוק יסוד: מקרקעי ישראל, התש"ך — 1960. מטרת חוק היסוד הייתה להגדיר מכוח סעיף 3 כי מקרקעין בישראל הנם קרקע, בתים, בניינים וכל דבר המחובר לקרקע חיבור קבע. הגדרה זו נדרשת לסעיף 1, הקובע את העיקרון הכללי, שלפיו הבעלות במקרקעין בישראל שייכת למדינה ובכלל זה, לרשות הפיתוח או לקרן הקימת לישראל. בנוסף, בא לקבוע החוק כי בעלות זו בעלת ערך לאומי מרכזי, לא תועבר, אם במכר ואם בדרך אחרת, אלא אם כן, יינתן היתר מפורש לכך שייקבע בחוק, הן לעניין הבעלות והן לעניין העסקאות בה.

חוק חשוב נוסף שנחקק באותה שנה הוא חוק מקרקעי ישראל, התש"ך — 1960. חוק זה הוצא באותה שנה, ובהמשך לחוק היסוד האמור, תוך שהוא מפנה להגדרת מקרקעי ישראל בחוק יסוד זה. ההוראה המרכזית בחוק זה מצוייה בסעיף 2, שכותרתו "היתר העברת בעלות" ומטרתו לצמצם את תחולת חוק היסוד לסוגי העסקאות המצוינות בחוק, כך שלא יחול עליהן האיסור להעברת בעלות, שנקבעה בחוק היסוד. ואלה סוגי העסקאות המפורטות:

1. פעולות רשות הפיתוח לפי חוק רכישת מקרקעין (אישור פעולות ופיצויים), תשי"ג — 1953 ;
2. העברת בעלות במקרקעי ישראל, לפי כללים שייקבעו בתקנות, באישור ועדת הכספים של הכנסת, לנפקדים הנמצאים בישראל או ליורשיהם הנמצאים בישראל, תמורת מקרקעין שהוקנו לאפוטרופוס לנכסי נפקדים מכוח חוק נכסי נפקדים, תשי" — 1950 ;
3. העברת בעלות במקרקעי ישראל למילוי התחייבות שנתחייבו בה כדין או חבות שנוצרה כדין לגבי אותם מקרקעין לפני תחילת חוק היסוד ;
4. העברת בעלות במקרקעי ישראל תוך חליפין במקרקעין שאינם מקרקעי ישראל או כפיצוי בעד מקרקעין כאלה שהופקעו על פי חוק, ובלבד שלא תחולף קרקע חקלאית בקרקע עירונית אלא בנסיבות מיוחדות ובאישור שר החקלאות ;
5. העברת בעלות במקרקעי ישראל אם יש בכך צורך ליישר גבולות או להשלים נחלאות, ובלבד ששטח המקרקעין לא יעלה על מאה דונם כל פעם ; הייתה ההעברה ללא תמורה, טעונה היא אישור ועדת הכספים של הכנסת.

6. העברת בעלות במקרקעי ישראל בין המדינה, רשות הפיתוח והקרן הקימת לישראל לבין עצמם; ואולם העברת בעלות במקרקעי המדינה או במקרקעי רשות הפיתוח לקרן הקימת לישראל טעונה אישור ועדת הכספים של הכנסת;

7. העברת בעלות במקרקעי המדינה או במקרקעי רשות הפיתוח למטרת פיתוח לא חקלאי, או העברת מקרקעין כאלה שהם קרקע עירונית, ובלבד ששטח כל ההעברות מכוח פיסקה זו יחד לא יעלה על מאה אלף דונם; ובלבד שהעברת בעלות במקרקעי הקרן הקימת לישראל לא תיעשה אלא באישורה.

בנוסף קובע החוק בסעיף 3, כי חוק היסוד לא יפגע בפעולות הבאות לאפשר קיום מצוות שמיטה בלבד.

סמכויות להתחייב בשם המדינה בקשר למקרקעין

במסגרת החוקים שחוקקו בסמוך להקמת המדינה, ואשר באו לעגן ריבונות ישראלית בארץ, היה גם החוק שהגדיר את נכסי המדינה ובכלל זה נכסי דלא נידי. המדובר בחוק נכסי המדינה, תשי"א — 1951. הגדרת המונח "נכס" בסעיף 1 לחוק כוללת, בין היתר, מקרקעין, וכן זכויות טובות הנאה מכל סוג שהוא, הקשורות במקרקעין⁴. גם לנכסיהם של שלטונות ארץ ישראל, המצויים בישראל ונלכסים ללא בעלים, ניתנה בעלות חדשה ונקבע שהם נכסי מדינת ישראל מיום ו' באייר תש"ח (15 במאי 1948)⁵.

הוראה מרכזית נוספת שקובע החוק עוסקת בזכאות לערוך עסקאות בנכסי המדינה⁶. החוק מעניק לממשלה סמכות לפעול בשם המדינה ולמכור נכסים מנכסי המדינה, להעבירם בדרך אחרת, להשכירם, להחכירם, להחליפם, לשעבדם, לחלקם, להפרידם, לאחדם, להרשות את השימוש בהם או את ניצולם, ולהעניק זכויות אחרות בהם, הכול בתנאים שתראם נאותים, כלומר בשיקול דעת רחב. כל זאת, אך במספר סייגים. כך למשל, נקבע כי לא יהא ניתן לסחור במקרקעי ישראל, כמשמעותם בחוק יסוד: מקרקעי ישראל, שאינם קרקע עירונית וששטחם עולה על 100 דונם, אלא באישור מועצת מקרקעי ישראל⁷. או למשל, שלא יהא ניתן, בשם המדינה, להעניק זיכיון לתקופה העולה על 20 שנים, בין לפי חוק זה ובין לפי חוק אחר, הנוגע למכרות או למחצבים של המדינה, אלא באישור ועדת הכספים של הכנסת⁸; הגבלה נוספת היא ביכולת לסחור במניות.

4 הערת המחבר — הביטוי המדויק בחוק הוא "מקרקעים".

5 לקביעה המדויקת עוד יותר ר' ס' 2 ר-3 לחוק.

6 ס' 5

7 ס' 5(ב)

8 ס' 5(ג)

לצד ההוראה הכללית בדבר סמכות הממשלה לפעול כאמור, נקבע כי ייצוג הממשלה בעסקאות וחתומה בשם המדינה על מסמכים הנוגעים אליהן, אינו עניין לכל חבר ממשלה. הייצוג מותר רק לשר האוצר; שר אחר או אדם אחר שהורשה לכך על ידי הממשלה; אדם אחר שהורשה לכך על ידי שר האוצר (או על ידי שר אחר שהוסמך לכך על ידי הממשלה, כאמור) או מנהל מינהל מקרקעי ישראל או אדם שהורשה לכך על ידיו — לגבי מקרקעי ישראל כמשמעותם בחוק יסוד: מקרקעי ישראל.⁹ ברם, אישור עסקה מחייב בכל סוג ייצוג כאמור, כי שר האוצר או מי שנתמנה על ידו העיד עליה, בתעודה חתומה בידו, כי היא נעשתה בשביל המדינה או בשמה¹⁰. שר האוצר נקבע גם להיות הממונה על ביצוע חוק זה.

חוק נכסי נפקדים, התש"י — 1950. מטרתו של חוק זה היא להסדיר את מעמדם של נכסי בני אדם המוגדרים כנפקדים. שר האוצר ימנה, בצו שיפורסם ברשומות, מועצת אפוטרופוסות לנכסי נפקדים וימנה את אחד מחבריה כיושב ראש המועצה — האפוטרופוס. כל נכס נפקד מוקנה לאפוטרופוס מיום פרסום מינויו, או מיום שהיה לנכס נפקד. החוק אף מחייב למסור לאפוטרופוס הכללי נכסי נפקדים.

האפוטרופוס ישמור על הנכסים המוחזקים, וכן הוא רשאי, להוציא את כל ההוצאות ולהשקיע את כל ההשקעות הדרושות לשמירת נכס מוחזק, להחזקתו, לתיקונו, לפיתוחו או למטרות אחרות כיוצא באלה.

הגדרת נפקד בחוק היא אדם אשר בכל עת — בתוך התקופה שבין יום ט"ז בכסלו תש"ח (29 בנובמבר 1947) ובין ביטול מצב החירום שהוטל בידי המועצה הזמנית — היה בעלים חוקי של נכס שבשטח ישראל או נהנה ממנו או החזיק בו, בעצמו או ע"י אחר, ובכל עת בתקופה האמורה היה אזרח או נתין של לבנון, מצרים, סוריה, סעודיה, עבר הירדן, עיראק ותימן, או נמצא באחת הארצות האלה או בכל חלק של ארץ ישראל שמחוץ לשטח ישראל, או היה אזרח ארצישראלי ויצא ממקום מגוריו הרגיל בארץ ישראל לפני כ"ז באב תש"ח (1 בספטמבר 1948).

בנוסף, הגביל החוק את סמכויות האפוטרופוס בכל הנוגע לעסקאות בנכסי מקרקעין. כך נקבע כי אסור לאפוטרופוס למכור נכס, כאמור, אלא לרשות פיתוח שהוקמה, ובמחיר שאינו פחות משווי הרשמי של הנכס; הגבלות נוספות הוטלו על החכרה של הנכס מעל לשש שנים.

ערכת עסקאות במקרקעין על ידי רשויות המדינה כפופה לחובת מכרז הן ברמת השלטון המרכזי והן ברמת השלטון המקומי. תקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח — 1987. חובת פרסום מכרזים על ידי רשויות ציבוריות זוכה בתקנות אלה להסתייגות המחוקק, בהקשר להעברות מקרקעין. נקבע כי מועצת העירייה, בשם העירייה כרשות האמונה על פיתוח עירוני, רשאית להתקשר בחוזה אף ללא מכרז, אם החוזה הוא מסוגי חוזים אלה:

9 ס' 6

10 ס' 8

1. חוזה להעברת מקרקעין לרשות העירייה;

2. חוזה להעברת מקרקעין של העירייה לרשות ציבורית אחרת למטרה ציבורית; למוסד ציבורי למטרות חינוך, תרבות, מדע, דת, צדקה, סעד, בריאות או ספורט והם מיועדים לאחת מהמטרות האמורות; לאדם שהתחייב לפתח אותם תוך זמן שקבעה העירייה ובהתאם לתכנית כמשמעותה בחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה – 1965, החלה עליהם וכיוצ"ב.

על פי חוק יסודות התקציב, תשמ"ה – 1985 כלל הוא כי החלטות בעלות אופי כלכלי של מועצת מקרקעי ישראל טעונות אישור שר האוצר. המדובר בהחלטות בדבר הדרך והשיטה לקביעת דמי חכירה או בדבר מועדי תשלום דמי חכירה, שבביצוען כרוכות הפחתה של דמי החכירה או דחיית מועדי תשלומם, וכתוצאה מכך הפחתה של הכנסות המדינה לכל תקופה שהיא.

במקרה שבו נחלקות דעותיהם של יושב ראש המועצה ושר האוצר בשאלה אם בביצועה של החלטה מוצעת כרוכה הפחתה של הכנסות המדינה, יכריע בדבר ראש הממשלה או, לפי החלטתו, הממשלה.

פיתוח מקרקעין ושיקום

חוק רשות פיתוח (העברת נכסים), התש"י – 1950. בחוק זה מובאת ההסמכה לממשלה למנות רשות פיתוח שתהא רשאית להתקשר בחוזים, להחזיק ולרכוש רכוש, ולהיות צד בכל משא ומתן, משפטי או אחר. זאת, בכפוף לחוק יסוד: מקרקעי ישראל ולחוק מקרקע ישראל, תש"ך – 1960. בכלל זה, נקבע כי רשות פיתוח רשאית לבצע פעולות משפטיות שונות בעלות משמעות ציבורית כלהלן:

1. לקנות נכסים, לשכורם, לחכורם, להחליפם ולרוכשם בדרך אחרת.

2. לבנות, להקים, לסלול, לשנות, לתקן, להשלים, לשפר, לפתח, לקיים, להחזיק, לנהל, להפעיל ולהסדיר בניינים, דרכים, כבישים, מסילות ברזל, גשרים, תעלות, מכרות, קווי תחבורה, נמלים, שדות תעופה, בתי חרושת, מפעלי השקאה, מפעלי ייעור, מפעלי חשמל, מפעלי תחבורה, מפעלי מים, מפעלי התיישבות, מפעלי שיכון ומפעלים אחרים.

3. לפתח נכסים, להשלימם, להשביחם, למזגם, לנהלם, לעבדם ולהשכירם.

4. למכור נכסים, להעבירם בדרך אחרת, להשכירם, להחכירם ולשעבדם. ואולם רשות הפיתוח לא תהא רשאית למכור מקרקעי ישראל, כמשמעותם בחוק יסוד: מקרקעי ישראל שאינם קרקע עירונית וששטחם עולה על 100 דונם, להעביר את הבעלות בהם בדרך אחרת, להשכירם או להחכירם אלא באישור מועצת מקרקעי ישראל.

5. ללוות ולהלוות כספים, לקבל אשראי ולערוב לחובותיהם ולחזויהם של אנשים אחרים.
6. לייסד חברות, אגודות שיתופיות, שותפויות וגופים אחרים, להצטרף אליהם, ליזום ולעודד את ייסודם.
7. לשמש אפוטרופוס, נאמן, וכן או מורשה לכל אדם ובכל עניין.
8. להעסיק סוכנים, פקידים ושאר עובדים ולקבוע את תנאי שירותם.
9. לעשות כל דבר הדרוש לביצוע כל סמכות מסמכויותיה.
10. לבצע כל סמכות מסמכויותיה ביחד או בשותפות עם מוסדות המדינה, הסוכנות היהודית לארץ-ישראל, הקרן הקימת לישראל, רשויות מקומיות, חברות, אגודות שיתופיות וגופים או אנשים אחרים.

מטרת חוק גנים לאומיים, שמורות טבע ואתרי הלאום, תשנ"ח – 1998, שתפס את מקומו של החוק משנת 1963, היא ליצור את ההסדרים החלים על גנים לאומיים, שמורות טבע, ערכי טבע מוגנים ושאינם מוגנים, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה. לשם כך, מגדיר החוק מושגים אלה ומעגן את פעילותם של מוסדות ציבוריים האמונים על שמירתם. המדובר במועצה לגנים לאומיים, שמורות טבע ואתרים לאומיים, שהוקמה לפי סעיף 2 והרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים הכפופה לביקורת מבקר המדינה. הרשות היא גם זו המוסמכת להתיר פעולה על פי חוק התכנון והבנייה בשטח שמורות טבע או גנים לאומיים שהוגדרו על ידה, זאת בחריג של חפירת הצלה, אשר בעניינה סמכותה מוגבלת יותר.

חוק בינוי ופינוי אזורי שיקום, התשכ"ה – 1965. החוק מקים רשות לבינוי ולפינוי של אזורי שיקום (להלן הרשות). תפקיד הרשות הוא ליזום ולתכנן בינוי, שיקום וכן פינוי לשם בינוי ושיקום של משכנות עוני ושכונות נחשלות ושל מבנים המסכנים את יושביהם. יצוין כי גם רשות זו היא גוף מבוקר כמשמעותו בסעיף 2(9) לחוק מבקר המדינה.

הרכבה של הרשות הוא ציבורי, וקיים בה ייצוג נרחב של נציגי ממשלה ושל הרשויות השונות. חברי הרשות הם:

1. שר הבינוי והשיכון או מי שהשר מינהו לכך – יושב ראש הרשות
2. נציג שר הבינוי והשיכון
3. נציג שר האוצר
4. נציג שר הביטחון
5. נציג שר הבריאות
6. נציג שר החינוך והתרבות
7. נציג שר העבודה והרווחה

8. נציג שר הפנים
9. נציג שר התחבורה
10. נציג שר הבינוי והשיכון, שהוא מומחה לענייני שיכון ותכנון
11. מנהל מינהל מקרקעי ישראל או נציגו
12. ראשי העיריות ירושלים, חיפה ותל אביב-יפו או מי שהם מינו כנציגיהם
13. יושב ראש מרכז השלטון המקומי בישראל או נציגו
14. שני ראשי רשויות מקומיות שתמנה הממשלה
15. נציג "עמידר", החברה לשיכון עולים בע"מ
16. שני נציגי ציבור, שתמנה הממשלה על פי המלצת שר הבינוי והשיכון.

כמו כן, בכל ישיבה של הרשות הנוגעת לתחום של רשות מקומית פלונית, יהיה זכאי להשתתף ראש אותה רשות מקומית ולהצביע בעניינים הנוגעים לתחום שיפוטו, אף אם איננו חבר הרשות. לשם ביצוע תפקידי השיקום והבינוי רשאית הרשות באישור הממשלה להכריז על אזורי שיקום או מבני שיקום, ולשם כך אף להפקיע מקרקעין שינהגו בהם כפי שנוהגים ביתר מקרקעי ישראל. קיימים שני סוגים להריסת מבנים תוך ביצוע הבינוי והפיוני. הראשון, מקומות קדושים כמשמעותם בדבר המלך במועצה על א"י (המקומות הקדושים) 1924, אין להורסם, אלא באישור שר הדתות. השני, אתר היסטורי כמשמעותו בפקודת העתיקות אין להורסן אלא באישור שר החינוך והתרבות.

הסדרים בתחום הדיור הציבורי

המהלך החקיקתי בתחום הדיור הציבורי שהוביל שר התעשייה והמסחר, רן כהן ממר"צ, החל להתגבש כבר לפני שנים אחדות, במטרה להיטיב את תנאיהם של שוכרי הדירות של הדיור הציבורי. המדובר אמנם בחקיקה מרחיקת לכת, אולם יש לזכור כי היקף הסיוע לדיירי הדיור הציבורי הצטמצם ביחס לתכניות המקוריות, בשל הלחצים הפוליטיים שהופעלו על יוזמי החוק. זאת ועוד, גם כיום יש ניסיון להוסיף ולשנות את החוק בדבר זכויות הרכישה שהתקבל בשנת 1999. ישנם כיום שני חוקים העוסקים בדיור הציבורי. האחד, עניינו בזכויות הרכישה. השני, עניינו בשכירות.

חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה), התשנ"ט — 1998. חוק סוציאלי זה מבקש לסייע לדיירי הדיור הציבורי ברכישת דירותיהם בהתאם לתנאים הנמנים בחוק. ממאפייניו הבולטים של החוק הוא ההיקף הרחב לזכאים מכוחו. הוא חולש על בני זוג של זכאים, על הידוע בציבור כבן זוג, ועל דיירים ממשיתים — דהיינו בן זוג של זכאי שנפטר או של זכאי שעבר להתגורר במוסד סיעודי, וכן ילדו, נכדו, הורהו או מי שהזכאי היה אפוטרופוסו, ובלבד שהוא התגורר עם הזכאי בדירה הציבורית בתקופה של שלוש שנים לפחות סמוך למועד פטירת הזכאי או למועד שבו עבר הזכאי להתגורר במוסד הסיעודי.

זכאי על פי החוק, הנו מי שמתגורר כדין או על פי חוזה, בתקופה של חמש שנים רצופות לפחות בדירה ציבורית, ואין ולא היו בבעלותו, או בבעלות קרובו, במשך חמש שנים

שקדמו למועד הגשת בקשתו, דירה או מקרקעין אחרים, ששוויים עולה על 350,000 שקלים חדשים.

מחיר דירה ציבורית לצורך רכישה, לפי חוק זה, יהיה המחיר שהיה מתקבל ממכירתה ממוכר מרצון לקונה מרצון, כפי שקבע השמאי הממשלתי, שממנו יופחת סכום שיהפוך למענק המגיע עד 85% משווי הדירה. יש לציין כי אין בהוראות החוק כדי לפגוע בזכות הלוואה לדירור בהתאם להוראות חוק הלוואות לדירור, התשנ"ב – 1992, אם זכאי, או דייר ממשיך, זכאים להלוואה לדירור בהתאם להוראות אותו חוק.

החוק קובע פרק זמן של חמש שנים אשר במהלכן תותר כאמור, רכישת הדירות. לאחר תקופה זו, קבע המחוקק כי החוק יפקע. החוק טרם נכנס לתוקפו, ותחילתו ב-1 בינואר 2001.

חוק זכויות הדייר בדירור הציבורי, התשנ"ח – 1998. הוראות חוק זה עוסקות בשכירת דירור ציבורי. הן מקנות זכויות לשוכר או לדייר ממשיך בדירור הציבורי, אשר נתפס כמי שבא בנעלי הזכאי לכל דבר ועניין. נקבע כי אין להתנות הוראות חוק זה, אלא לטובת השוכר. השכרה ציבורית מוענקת על פי החוק למי שהופנה על ידי משרד הבינוי והשיכון או המשרד לקליטת העליה לחברה לדירור ציבורי לצורך שכירת דירה ציבורית.

תכנון ובנייה במקרקעין

החוק המאגם בתוכו את נושא התכנון והבנייה בישראל נקרא חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה – 1965. חוק התכנון והבנייה מצוי במתח משפטי מתמיד עם חוק יסוד: מקרקעי ישראל. שכן, בשעה שחוק היסוד מבקש לייצב את מעמדן של הקרקעות כגורם קבוע, משמש חוק התכנון והבנייה ככלי משפטי לשינוי מעמד זה, כפועל יוצא של צרכי האוכלוסייה. יש להבחין בשני הנושאים המוסדרים בחוק. הראשון, דיני התכנון. השני, דיני הבנייה.

דיני התכנון – בעניינם, מקים החוק מוסדות תכנון רגולריים ובכלל זה המועצה הארצית לתכנון ובנייה, ועדות מחוזיות ועודות מקומיות. מוסדות אלה אמונים על הפעלתן של תכניות מיתאר המדרגות נורמטיביות בהתאמה. תכניות מיתאר ארציות, מחוזיות, מקומיות (ומפורטות).

הפסיקה בישראל קבעה קריטריונים שונים של המשפט הציבורי, שיחולו על הפעלת החוק, זאת באצטלתו של מבחן "המטרה הדומיננטית" להפקיע קרקע¹¹.

דיני הבנייה – החוק מסדיר ארבעה סוגים של היתרי בנייה לפי סדר קרבתם לתכנית הבנייה ומידת השינוי המבוקש: בקשה תואמת תכנית, שימוש חורג, הקלה וסטייה ניכרת. בעניין זה פורסמו מספר תקנות. לגבי שני ההיתרים הראשונים – תקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות), התש"ל – 1970. לגבי השלישי – בכל תכנית יש הגדרת השימושים המותרים. לגבי הרביעי – תקנות התכנון והבנייה (סטייה ניכרת מתכנית), התשכ"ז – 1967.

11 ר' למשל, בג"צ 392/72 אמה ברגר נ' ומ"ח מחוז חיפה, פ"ד כז(2) 764 וכן מו"מ גבעת שמואל נ' מנכ"ל משרד הפנים, פ"ד מב(4) 841.

נושא נוסף המוסדר בתקנות הוא עניין הבנייה הפעוטה, כגון מצללה (פרגולה), יציע שאינו מחובר לקרקע, גלריה, ממ"ד, חדרי מדרגות, שטחי מסד וכו'. לשם כך הוצאו תקנות תכנון ובנייה (עבודה ושימוש הטעונים היתר), התשכ"ז – 1967 ותקנות התכנון והבנייה (היתר לעבודה מצומצמת), התשכ"ט – 1968.

חלק בלתי נפרד מהעסקאות בנכסי דלא-ניידי בכלל, ובהצמדות הרשומות בטאבו הנו ניצול אחוזי בנייה המגולמים בהם. עניין זה הוסדר בתקנות התכנון והבנייה (חישוב שטחים ואחוזי בנייה בתכניות ובהיתרים), תשנ"ב – 1992.

סוגיית השימוש בקרקע חקלאית זוכה בחוק להסדר מיוחד. נקבע כי שימוש בקרקע חקלאית ייעשה רק בהתאם לתוספת הראשונה לחוק. לשם כך גם הוקמה ועדה לשמירה על קרקע חקלאית, שבסמכותה להכריז על אזור מסוים כקרקע חקלאית (להבדיל מאזור חקלאי שנקבע בתכנית).

החוק והפסיקה מסדירים גם מנגנון עונשין מפורט למקרים של בנייה בניגוד או בהתעלם מחוק התכנון והבנייה (נקבע מאסר של עד שנתיים בסעיף 209). כמו כן, מסדיר החוק מסלול מהיר לבנייה, המיועדת בעיקרה לעולים חדשים. הנושא מוסדר בתכנית לרישום שיכונים ציבוריים (תרש"צ) שנועדה לעקוף את החוק ולאפשר בנייה מהירה ללא ההליכים שדורש החוק.

הפקעת מקרקעין

נושא הפקעת המקרקעין הוא הענף המשפטי המצוי בתווך בין דיני הקניין שעניינם עסקאות בזכויות שונות במקרקעין והגנה עליהן מפני המדינה ולטובת בעליהן מחד גיסא, לבין דיני המשפט הציבורי המאפשרים, במידת הצורך, להתיר למדינה לפגוע בזכויות פרטיות חוקתיות אלה, לטובת הציבור, מאידך גיסא¹². קיימים מספר חיקוקים מרכזיים המסדירים הפקעת מקרקעין בהקשרים שונים. המשותף לכל ההוראות השונות הוא כי כל הפקעה כזו חייבת להיעשות למטרות ציבור. לצד החיקוקים המרכזיים שיפורטו להלן, קיימים גם חוקים ספציפיים יותר שעניינם בהפקעות למטרות ציבור מפורשות, וחוק כביש ארצי לישראל, תשנ"ה – 1995, שעניינו הפקעות בהקשר של תשתית תקשורת, וחוק כביש ארצי לישראל, תשנ"ה – 1995, שעניינו הפקעות מקרקעין לצורך תוואי כביש חוצה ישראל. בסקירה שלהלן נעסוק בהוראות המרכזיות.

פקודת הקרקעות (רכישה לצורכי ציבור), 1943. המדובר בפקודה הקובעת הוראות בעניין הפקעת מקרקעין בדרך של רכישת קרקע או כל טובת הנאה בה לצרכי ציבור, ותשלום פיצויים בעדה על פי נוהל מפורט. יש לציין כי הגדרת צורך ציבורי בפקודה נשארה עניין לשיקול דעתו של שר האוצר. כן נקבע כי אם נוכח שר האוצר כי דרוש או נחוץ הדבר לכל צורך ציבורי, רשאי הוא לפעול באחת מארבע הדרכים הבאות:

12 סעיף 3 לחוק יסוד כבוד האדם וחירותו, תשנ"ב – 1992, קובע בכללותו כי "אין פוגעים בקניינו של אדם".

- א. לרכוש את בעלותה של כל קרקע.
- ב. לרכוש את החזקה או את השימוש בכל קרקע לתקופה מסוימת.
- ג. לרכוש כל זכות שימוש בכל קרקע או כל זכות אחרת בה או עליה.
- ד. להטיל כל זכות שימוש על כל קרקע או כל הגבלה אחרת על השימוש בכל זכות הקשורה בבעלות על אותה קרקע, בשלמו אותם פיצויים או אותה תמורה כפי שיוסכם עליהם או כפי שיוחלט עפ"י הוראות הפקודה הזאת¹³.

פקודת הדרכים ומסילות הברזל (הגנה ופיתוח), 1943. מטרת פקודה זו היא לקבוע כי קרקע הדרושה לסלילת דרך או לשיפורה עד 50 מטר, או מסילת ברזל או תוואי של מסילת ברזל שנועדו לתחנה, או אם היתה צומת דרכים – כל שטח קרקע הדרוש לתחנה או לצומת – יהיו מקרקעין שניתן להפקיעם. גם כאן נקבע כי ניתן להפקיע ללא פיצויים רק עד 25% משטח ההפקעה בחלקה אחת¹⁴.

גם מכוח חוק התכנון והבנייה קיימים מספר מסלולים להפקיע קרקעות. המסלול הראשון הוא מכוח סעיפים 196 ו-188 לחוק, והמסלול השני, הפקעה שהיא יצירת הפסיקה מכוח איחוד וחלוקה שתעשה בקרקע, ובהתאם לסעיף 197 המסדיר פיצויים מלאים¹⁵. יצויין כי על פי החוק הסדר הפיצויים מרחיב יותר מזה המובא בפקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943, וניתן להפקיע עד 40% ללא פיצוי (סעיף 190(א) (1) לחוק), זאת לעומת 25% בפקודת הקרקעות.

חוק לתיקון דיני רכישה לצרכי ציבור, התשכ"ד – 1964. חוק זה, שבא לסייג את החוקים השונים העוסקים בהפקעת מקרקעין, קובע בהוראה מרכזית בסעיף 2, הגבלת רכישה ללא תשלום פיצויים. נקבע בו כי במקרה של ריבוי הפקעות באותה חלקה, אפילו מכוח חוקים שונים, לא יעלה החלק המופקע על 25%, אלא אם כן הותרה אחת ההפקעות לפחות, מכוח חוק התכנון והבנייה, ואז האחוז המקסימלי יהא 40%.

חקיקת מיסוי המקרקעין

חוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ"א – 1961. חוק זה מסדיר את מיסויה של קרקע, לרבות קרקע שמחובר אליה נכס שאיננו בניין, למעט הנכס המחובר אליה ולמעט קרקע חקלאית. החוק קובע כי מס רכוש ישולם על ידי בעלי קרקעות לכל שנת מס על קרקע שהייתה להם באותה שנה. 10% ממס הרכוש הנגבה בכל שנה יהיו קרן מיוחדת לתשלום פיצויים בעד נזק (להלן – קרן פיצויים).

13 סעיף 3 לפקודה

14 סעיף 2

15 ר' בג"צ 236/70 חממה נ' ומ"ק פ"ת, פ"ד כה 1, 113

החוק קובע כי שוויה של קרקע יהיה שווי השוק שלה. ואם הפכה לקרקע או נרכשה ממי שהיה פטור ממס, לאחר האחד בספטמבר, ולפני תום שנת המס שלגביה נישומה, ייקבע שוויה ליום שהפכה לקרקע.

חוק מס שבח מקרקעין, התשכ"ג – 1963. על פי החוק, מס שבח מקרקעין יוטל על השבח במכירת זכות במקרקעין. השבח הוא הסכום שבו עולה שווי המכירה על יתרת שווי הרכישה. הגדרת "זכות במקרקעין" כוללת בעלות או חכירה לתקופה העולה על עשרים וחמש שנים, לרבות הרשאה להשתמש במקרקעין. לעניין הרשאה במקרקעי ישראל, גם אפילו ניתנה ההרשאה לתקופה הקצרה מעשרים וחמש שנים. מנגד, במכירת זכות במקרקעין היא הרוכש חייב במס רכישת מקרקעין (להלן מס רכישה). מס הרכישה יהיה בשיעור משווי המכירה או בסכום קבוע, לפי סוג המכירה. החוק גם מפרט הוראות שונות בדבר פטורים החלים על מקרקעין בכלל, ועל דירות מגורים בפרט.

חוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט – 1959 (פרק שביעי 1). חשיבותו של חוק זה בהיבט הנדל"ן הוא בנוגע ל"בניין מאושר". המדובר בבניין או תוספת לבניין שגמר בנייתם היה לאחר ה-1 באפריל 1955 ושנבנו או נרכשו על ידי תושב חרץ תמורת מטבע חרץ, ואושרו על ידי המינהל – על פי החלטת מרכז ההשקעות – כבניין מאושר. אישור כזה יעניק את הפטורים, את ההקלות ואת ההנחות הניתנות לפי חוק זה, אם תפורש בתעודת האישור. אישור לבניין מאושר יכול להינתן עד תום שלוש שנים מיום ה-1 באפריל 1955. אולם הממשלה, באישור ועדת הכספים של הכנסת, רשאית להאריך את התקופה האמורה לשלוש שנים נוספות.

נזקיה של החלטה 727

ד"ר אליהו בורוכוב

ערב הבחירות לכנסת במאי 1992 קיבלה מועצת מקרקעי ישראל החלטה מרחיקת לכת ביותר. ההחלטה (שמספרה הסידורי היה 533 ושנתקבלה בישיבת המועצה מיום 11.5.92), שינתה באופן קיצוני את הכללים החלים על קרקע חקלאית שייעודה ישונה למטרה אחרת, והייתה, במובנים רבים, רעידת אדמה במדיניות הקרקע ובמדיניות התכנון בישראל.

עד לקבלת החלטה זאת, חקלאי שהחזיק בחכירה בקרקע של מינהל מקרקעי ישראל, שייעודה שונה מקרקע חקלאית לייעוד אחר, היה צריך, באופן עקרוני, להחזיר את הקרקע לחזקת המינהל תמורת פיצוי (עבור השקעותיו בטיוב הקרקע, בנטיעת עצי פרי, הקמת מיתקנים חקלאיים, עלייה וכו'). החלטה 533 נתנה לחוכרי קרקע חקלאית זכות לפתח את הקרקע בייעודה החדש. תמורת תשלום דמי חכירה מהוונים בשיעור 51% משווי הקרקע, אמורים היו החוכרים לקבל זכויות בקרקע כאילו שילמו 91%, ולכן יקבלו זכויות כאילו חתמו על חוזה חכירה "מהוון" כמקובל במינהל, ושילמו את מלוא ערכה של הקרקע.

החלטה זאת נתפסה ע"י חוכרי הקרקע החקלאית, ע"י ציבור הקבלנים וע"י חברות הבנייה כפתח להשקעות רווחיות מאוד בהסבת קרקעות חקלאיות לבנייה. כתוצאה מכך החלו לזרום אל היישובים החקלאיים באזור המרכז והשפלה יזמים, משקיעים ומתווכים, חלקם הגונים וחלקם בעלי רקע מפקפק, שהסתערו על היישובים החקלאיים באזור השפלה, באזור המרכז ובהרי ירושלים בהצעות רבות ושונות לעסקות בקרקעות החקלאיות שבחכירתם.

מלכתחילה, בהחלטה עצמה, הותנה אישור עסקה כזאת, בכך שרשויות התכנון יסכימו לשינוי הייעוד של הקרקע החקלאית לייעוד אחר. אולם במרבית המקרים נסבו העסקות המוצעות על קרקעות שיש להן 3 מאפיינים: הן אינן מיועדות לבנייה על פי תכניות המיתאר הארציות והמחוזיות, הן אינן קרובות להיות מיועדות לבנייה, והסבתן עומדת בסתייה לרוח התכניות הארציות והמחוזיות.

לפי החלטה 533, היו צריכים החקלאים המעוניינים להסב את קרקעותיהם לבנייה, לקבל קודם כול מהוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה אישור לשנות את ייעוד השטח. במקרים

רבים הדבר היה מחייב לשנות את תכניות המיתאר המחוזיות, דבר הדורש את אישור המועצה הארצית לתכנון, ורק אחר כך היו יכולים לפנות למינהל כדי לקבל את הסכמתו לכך שהם יתקשרו עם יזמים ויבנו על השטח.

הכנת תכניות והגשתן לרשויות התיכנון, העסקת עורכי דין ושתדלנים על מנת להביא לאישור התוכניות, מחייבות השקעות ניכרות של זמן ואמצעים. לכן היזמים והמתווכים היו מעוניינים, שהסכמת המינהל תינתן מראש, עוד לפני שתקבל הסכמת רשויות התיכנון ולפני שיאשרו התכניות. בלחצם ובלחץ החקלאים תוקנה ההחלטה באוקטובר 1993 והוחלפה בהחלטה 611 שלפיה רשאי המינהל להחליט, גם לפני שינוי ייעוד הקרקע, אם החקלאי, בעל הזכויות בקרקע, יבנה על הקרקע כיום, אם ישונה ייעודה. משנתקבלה החלטה 611, התגבר זרם המתווכים, היזמים והמשקיעים שביקשו ליהנות מן האפשרות, להפיק רווחים גדולים מהסכת קרקע חקלאית לבנייה.

נציין כאן, כי לפי דבריו של יו"ר התאחדות הקבלנים אז, מרדכי יונה ("הארץ", 3.5.94), היו חוויים בין חקלאים לבין עורכי דין ומתווכים, שלפיהם התחייבו החקלאים להעביר למתווכים עד 18% ממספר הדירות שייבנו על הקרקע.

התעלמות מהנחיות של תכניות המיתאר הארציות

**החלטה 727 גרועה
והרסנית ונזקיה
העיקריים הם שניים:
העברת רכוש
ציבורי שערכו
מיליארדים רבים
לידיים פרטיות
וקטקוע מערכת
התכנון הפיסי
והשחתתה.**

מושבים, קיבוצים רבים והיזמים שהתקשרו אתם, התעלמו מהנחיות תכניות המיתאר הארציות והחלו לתכנן בנייה למטרות שונות ומשונות על משבצות קרקע שאינן מיועדות לכך, וקיוו להפעיל בדרך זו לחץ על ועדות התיכנון לאשר את תכניותיהם. הסכמה מראש של המינהל למסלול היוזמות פתחה בפני החקלאים ובפני היזמים אפשרות להתקשר, עוד לפני שוועדות התכנון הסכימו לשנות את ייעוד הקרקע, ולהיעזר אחר כך בהסכמת המינהל כאמצעי לחץ נוסף על ועדות התכנון לאשר את הצעותיהם.

במצב זה נוצר לחץ בלתי נסבל על רשויות התכנון לאשר שינוי תכניות ולהסכים לבנייה גם במקומות שהדבר חורג מתכניות המיתאר המחוזיות, לרבות במקומות שהדבר עלול היה לגרום נזקים סביבתיים בלתי הפיכים לזמן ארוך, או שיבושים חמורים בתפרוסת המרחבית של הבנייה והפיתוח.

בחודש מארס 1994 הגיעו כנראה ראשי האוצר ומינהל מקרקעי ישראל למסקנה, כי החלטה 611 גורמת נזק והציעו להשעותה. במכתב מיום 4.4.94 (שפורסם ב"הארץ", 5.5.94) כתב מיכאל ורדי, מנהל המינהל, לשר הבינוי והשיכון, את הדברים האלה: "ההחלטה יוצרת לחץ לשינוי ייעוד קרקעות שאינן תואם תכניות מיתאר, איבוד שליטה של המינהל ושל משרד השיכון לגבי

אופי התכנון ואכיפת הביצוע". ואכן, מועצת המינהל החליטה באפריל 1994 להשעות את ההחלטה.

אחרי דיונים ממושכים במשרדי הממשלה ובקרב גורמים מעוניינים שונים קיבלה מועצת מקרקעי ישראל ב-19.9.94 שתי החלטות חדשות (666, 667) שקבעו סדרים חדשים לגבי שינויי ייעוד של קרקעות חקלאיות. נקבע כי שינויי ייעוד יהיו ביוזמת המינהל, וכי הפיצוי לחקלאים יהיה כשיעור של 27% (במרכז הארץ) עד 29% (באזורים מרוחקים) מהקרקע או מן השווי של הקרקע בייעודה החדש. (ראה: מינהל מקרקעי ישראל – דו"ח שנתי 1997, ע' 12). כתוצאה מהגשת מספר עתירות לבג"ץ בעניין החלטות אלה, נאלצה מועצת מקרקעי ישראל לקבל ב-3.7.95 החלטה חדשה (727) ששימרה את הכלל לפיו חקלאים שהחזיקו בקרקע חקלאית "בתנאי נחלה" וייעודה ישונה, יקבלו בין 27% (במרכז הארץ) ל-29% (באזורי עדיפות א') מן השווי של הקרקע בייעודה החדש.

ב-6 באוקטובר 1996 מינה שר התשתיות ועדה שתפקידה היה להמליץ על מדיניות בתחומים מסויימים הנוגעים למקרקעי ישראל (ועדת רונן). הוועדה הגישה דו"ח ב-7.4.97. הוועדה הכירה בהשלכות השליליות של החלטה 727 (ואחותה 737) וקבעה כי החלטה זו כמעט ולא תרמה לצורכי העלייה ולא להוזלת מחירי הדיור (דו"ח הוועדה עמ' 10). הוועדה הכירה בכך שהמשך המגמות הקיימות יגרום בין השאר לתוצאות האלה:

- תתבצע נגיסת קרקע חקלאית באופן בזבזני על חשבון רזרבות קרקע לדורות הבאים ועל חשבון השטחים הפתוחים.
- ייגרמו נזקים אקולוגיים, בעיות במשק המים ואיכות החיים (שם, עמ' 11) וכי כבר עתה מצבנו "עלול להביא לקריסה כללית של מערכות התשתית, התחבורה, הביוב ואיכות הסביבה". (עמ' 9)
- הוועדה הכירה גם בכך ששיעורי ההטבה לחקלאים באזורי הארץ השונים על פי החלטה 727 אינם צודקים, והמליצה לתקן אותם על ידי הקטנת האחוז משווי הקרקע שיינתן לחקלאים במרכז הארץ מ-27% ל-20% והגדלתו באזור עדיפות א' ל-40%. הצעה זו לא אושרה עד היום.

החלטה 727, כקודמותיה, היא החלטה גרועה והרסנית שנוקיה רבים.

התעשרות בלתי מוצדקת של יחידיים (בודדים)

אפשר לחלק את נזקיה של החלטה 727 לשתי קבוצות עיקריות:

1. העברת רכוש ציבורי רב שערכו מיליארדים רבים לירידיים פרטיים.
2. קעקוע מערכת התכנון הפיסי והשחתתה.

ראשית מדובר ברכוש גדול מאוד. ערך הקרקעות של קיבוץ גליל ים, למשל, המועמד להפשרה ולבנייה יכול להגיע ל-300 מיליון דולר ואולי אף יותר. לערכים דומים יכולים להגיע גם הקרקעות של הקיבוצים: נצר, שפיים, יקום ועשרות קיבוצים ומושבים אחרים במרכז הארץ.

חלק גדול מהרווח הנובע מהכשרת הקרקעות אינו מגיע לידי החקלאים אלא לידי מתווכים,

פרקליטים ו"יזמים" בעלי קשרים.

החקלאים קיבלו את הקרקעות האלה, על מנת לעובדן ולהשתמש בהן לחקלאות. על פי החלטת הממשלה מ-1965, על פי החלטות מועצת מקרקעי ישראל ועל פי חוזי החכירה, אם יפסיק החקלאי לעבד את הקרקע, או אם ישונה ייעודה, עליו להחזירה למינהל מקרקעי ישראל, והוא יקבל פיצוי על השקעותיו בקרקע.

עליית ערך הקרקעות והיווצרות התנאים הכלכליים המאפשרים את שינוי ייעודה אינן תוצאה של מאמציהם או של יוזמתם, אלא הן התוצאה של גידול האוכלוסייה, קליטת העלייה, הצמיחה הכלכלית והשקעת אמצעים על ידי המדינה. התעשרות בודדים על חשבון עליית ערך הקרקע היא התעשרות בלתי מוצדקת.

כאן המקום להעיר כי בפועל חלק גדול מן הרווח הנובע מהפשרת הקרקעות החקלאיות איננו מגיע לידיהם של החקלאים אלא לידיהם של מתווכים, עורכי דין ו"יזמים" בעלי קשרים מתאימים.

מערכת התכנון בארץ חייבת להתמודד עם לחצים עצומים. ישראל היא מדינה צפופה, שטחה קטן ואוכלוסייתה גדלה בקצב שאין דומה לו במדינות המערב המפותחות. מקורות המים שלה מעטים והם בסכנת זיהום, ואיכות האוויר שלה הולכת ופוחתת.

שמירה על איכות חיים סבירה במדינה צפופה מחייבת שימת דגש על התכנון הפיסי. יש להקפיד הקפדה מרובה על הפרדה בין שימושי הקרקע, על תכנון מערכת התחבורה, מערכות הניקוז ומערכות סילוק השפכים ועל תכנון נכון של המגורים ושימושי הקרקע האחרים, כל זאת על מנת להקטין ככל האפשר מטרדים אקולוגיים. בשנים האחרונות לא הצטיינה ישראל בשמירה על נורמות סבירות בתכנון, וגם סטנדרטים שהיו מקובלים עד לפני שנים לא רבות, לא נשמרו.

הבנייה בעשר השנים האחרונות מצביעה על תהליך ברור של הפיכת שפלת החוף כולה, מאשקלון עד נהריה, לרבות רצועת הגבעות והרי ירושלים, לשטח בנוי רצוף. השטחים החקלאיים "יופשו" ויבוגו ביישובים קטנים ומפוזרים בצפיפות נמוכה, והאזור ירושת בכבישים לאורכו ולרוחבו. ולעומת זאת, שכונות ותיקות במרכזי הערים הקיימות סובלות מהזנתה מתמשכת, תהליך שיוליך להמשך ההידרדרות של שכונות אלה עד כי הן ייפכו למוקדים של בעיות חברתיות וסביבתיות.

בעשור האחרון הוחמר מאוד מצב זיהום האוויר בארץ. אומדן הפליטה של חד תחמוצת הפחמן גדל מכ-280 אלף טונות בשנת 1980 לכ-420 אלף טונות בשנת 1997. הגידול בפליטת תחמוצות חנקן היה מכ-80 אלף טונות ב-1980 לכ-270 אלף טונות ב-1997. הפליטה של פחמימנים מכלי רכב גדלה מכ-34 אלף טונות ב-1980 לכ-60 אלף טונות ב-1997. כל המזהמים אלה גורמים למחלות קשות. מרבית הפליטה של המזהמים מקורה בשריפת דלק במכוניות. (הנתונים לקוחים מתוך השנתון הסטטיסטי 1998).

בלתי אפשרי לטהר את האוויר לאחר שזוהם, אך ניתן להקטין את הזיהום (אם לא למונעו לחלוטין) באמצעות תכנון נכון של אזורי המגורים ושל אמצעי התחבורה (שהם כאמור הגורם העיקרי לזיהום האוויר).

תפקיד התכנון הוא, בין השאר, להקטין ככל האפשר את סכנת זיהום מי התהום כתוצאה מבניית שכונות מגורים ומפעלי תעשייה באתרים שבהם הזיהום עלול לחלחל למאגרי מי התהום.

הדרך העיקרית להקטין את השימוש במכוניות הוא תכנון מושכל שיקטין את מרחקי הנסיעה, ושיגדיל את השימוש בתחבורה ציבורית על חשבון מכוניות פרטיות. (ראה: א. בורוכוב, "דמותה של ישראל כמדינה צפופה", תכנון סביבתי 48-49, 1993 ע"ע 7-5).

המשימה הניצבת בפני המתכננים איננה פשוטה. על הקושי יעידו הוויכוחים הרבים על תכנית המיתאר הארצית (35) שנמצאת עכשיו בהכנה, כמו הוויכוחים שליוו את הכנתן של תכניות אחרות כמו תמ"א 31 ותכנית האב לשנת 2020. ודוגמה מתחום אחר: הוויכוחים סביב שאלת העברתם של מתקני הדלק מאזור פי גלילות לאתר אחר.

המשימה נעשית קשה פי כמה מכיוון שהמחירים השוררים בשוק הנדל"ן אינם משקפים את כל העלויות הריאליות הכרוכות בבנייה על הקרקעות החקלאיות ה"מופשרות".

מי נושא בעלויות החמרת הפקקים וההשקעה במתקני טיהור שפכים

כל קבלן שבונה בית במתן, בצורן, בעין חפר ובגבעות השרון איננו נושא בכל העלויות המתחייבות ממעשה זה. בניית כל בית נוסף בפריפריה הרחוקה של גוש דן תגדיל את העומס על כל הכבישים מאותו מקום עד מרכז תל אביב. דבר זה יגביר את הצפיפות בכל הכבישים האלה. דפוס הבנייה הזה מבוסס על שימוש רב במכוניות פרטיות. במילים אחרות הבית הזה יגרוור אחריו גידול במספר המכוניות, במספר הנסיעות ובמרחקי הנסיעה לכל משפחה, דבר שיגביר עוד יותר את הצפיפות בדרכים.

איש אינו עושה חשבון מה הן העלויות של החמרת מצב הפקקים בכל הכבישים במרכז הארץ, מה תהייה ההשקעות הדרושות במערכת הדרכים כדי לאפשר לעשרות אלפי מכוניות נוספות לנדוד בכבישים, ומה יהיו הפסדי הזמן הנוספים של מאות אלפי נהגים מידי יום.

מערכת מעוותת של תמחור ההשקעות בתחבורה, שבה הקבלנים הבונים והמשפחות הקונות את הבתים ביישובי הפריפריה, אינם נושאים לא בהשקעות ולא במחיר של הפקקים והאיחורים שהם מעמיסים על כלל התושבים במטרופולין – תוצאתה היא גם בזבזת קרקעות וגם מערכת תחבורה בלתי יעילה.

**ישראל היא מדינה
צבופה, שטחה קטן
ואוכלוסייתה גדלה
בקצב שאין דומה
לו במערב, מקורות
המים המעטים שלה
בסכנת זיהום
ואיכות האוויר שלה
הולכת ופוחתת.**

חישוב שנעשה לפני שנים אחדות מעריך שהוצאות התחבורה הנוספות שתידרשנה כתוצאה מתוספת משפחה בפריפריה הרחוקה של גוש דן היא בסדר גודל של 70,000 – 80,000 דולר. כלומר אין אנו מדברים על הוצאה זניחה.

וזה עדיין לא כל ההפסד. מפשירי הקרקע אינם נושאים גם בכל העלויות של ההשקעה במתקני סילוק השפכים וטיהורם. למעשה, בונים בשנים האחרונות שכונות שלמות, שאין להן מתקני טיהור לשפכים. לעת עתה השפכים זורמים בוואדיות ומזהמים את הקרקע. ומי יישא בהוצאות האלה, כאשר סוף סוף בינו שאי אפשר שלא לטפל בשפכים?

לעת עתה משרד הפנים ומשרד השיכון טומנים את ראשם בחול ועושים את עצמם כאילו הבעיה איננה קיימת. אבל העלות מתחייבת מרגע שהקרקע הופשרה, והנכון היה לחייב את מפשירי הקרקעות ואת הקבלנים הבונים עליהן לשאת בכל העלויות האלה. במצב הנוכחי כלל משלמי המיסים יישא בעתיד בהוצאות המתחייבות.

במונחים המקובלים בתאוריה הכלכלית הבעיות של מערכת התחבורה, זיהום האוויר וזיהום מי התהום הן מצבים הנקראים "השפעות חיצוניות" (externalities), וידוע שבמצבים אלה השוק איננו מפנים את הנוזקים, והמחירים השוררים בשוק אינם משקפים את כל הנוזקים ואת כל העלויות הדרושות למניעתם.

במצב הזה הקבלנים וה"זמים" מפשירי הקרקעות רואים לפנייהם רווחיות גבוהה, רווחיות המבוססת על כך שהם אינם נושאים בכל העלויות הנובעות מפעולותיהם. הם גם אינם מבינים את הסיבות מדוע מוסדות התכנון מונעים מהם להרוויח "כסף טוב", ולכן סבורים שהסיבה היא "אטימות בירוקרטית".

ההפרטה החלקית של הקרקעות החקלאיות על פי החלטה 727 ואחותה 737 * (או כל הסדר

* החלטה 737 של מועצת מקרקעי ישראל מדצמבר 1995 מאפשרת למושבים ולקיבוצים ליוזם הקמת שכונות מגורים לתושבים שאינם חברי האגודות השיחופיות החקלאיות. מלכתחילה כוונת ההחלטה (וקודמתה 612) היתה לאפשר תוספות של תושבים ליישובים קטנים, אבל בפועל היא היתה פתח ליוזמות נדל"ן ולקבלנות בניין. (לפרטים ראה: ויחקון 1999).

דומה) מקשה מאוד על מערכת התכנון. משום שכל החלטה תיכנונית מגדילה את השווי של חלקה אחת ומפחיתה את שווייה של חלקה אחרת. כאשר ידוע כי החקלאי המחזיק בקרקע יקבל 27% מן הערך של הקרקע לאחר שישונה ייעודה, נוצר תמריץ חזק מאד לנסות להשפיע על מערכת התכנון לשנות את התכניות, כך שיגדל השווי של השטח הספציפי של החקלאי המסוים.

גם 27% מ-100 מיליון זה הרבה כסף, ולכן שווה להשקיע מאמצים רבים בניסיון להשפיע על מערכת התכנון. כדאי לשכור עורכי דין, אדריכלים ושטרלנים, וכדאי אולי גם להשתמש באמצעים אחרים.

הזכרנו כבר את חלקם הגדול של המתווכים וה"זימים" בתהליך הפשרת הקרקעות ובמאמצים הרבים המופעלים על מנת לשנות את התכניות, כך שהשווי של הקרקעות של "לקוחותיהם" יגדל ובהקדם.

מובן וטבעי שבעלי העניין לא יפסיקו את מאמצייהם גם במקומות שבהם הבנייה עלולה לגרום למפגע אקולוגי, או שהיא עומדת בסתירה לתכניות המיתאר הארציות והמחוזיות.

מערכת התכנון חשופה ללחצים ולסיכונים רבים כולל חשש לשוחד

מבחינת התכנון הארצי מוטב לרכז את הבנייה במרכזים העירוניים הקיימים, "למלא" את השטחים הפנויים בתוך הערים הקיימות, לבנות מחדש שכונות הבנויות בצפיפויות נמוכות מאוד, ולבנות באופן שאפשר יהיה לשרת את האוכלוסייה ע"י תחבורה ציבורית. שיקולים כלליים אלה לא שיכנעו אף פעם "בעל עניין" לוותר על יוזמתו. מבחינתו, הרווח הצפוי לו, משכנע פי כמה וכמה.

מערכת התכנון חשופה ללחצים ולסיכונים רבים. במרכזו עדות תכנון שהן מוסדות ציבוריים. חברים בהן נציגי משרדי הממשלה, הממונים ע"י השרים, ראשי רשויות מקומיות ונציגיהם. כל אלה חשופים ללחצים ולהשפעות רבים ושונים.

אין להוציא מכלל אפשרות גם ניסיונות ללחצים בלתי חוקיים, הצעת שוחד וכיו"ב. דומני שהדברים החמורים האלה חרגו כבר מגדר חשש, ולידיעת המשטרה והפרקליטות הגיעו כבר ידיעות על מעשי שחיתות בתחום זה.

אסתפק בציטוט ידיעה שהתפרסמה ב"ידיעות אחרונות" ב-2.6.99 בכותרת "הפרקליטות והמשטרה חוקרים חשדות לשחיתויות במילארדים בתחום הפשרת הקרקעות".

אפשר להעריך את תוצאותיה של החלטה 727 ואחותה 737 על מפת הפיתוח הפיסי של הארץ. למעשה אפשר כבר לראות בשטח את התוצאות הראשונות: פיתוחן של שכונות מגורים קטנות

בצמוד לכמעט כל מושב ולכל קיבוץ, מאשקלון ועד נהריה. אזורי תעשייה ומסחר רבים מידי, קטנים ביחס ליתרון שמעניק הגודל ומפוזרים, אשר אינם יכולים להפיק תועלת, ולעומת זאת מפוזרים את הזיהום ואת המטרדים האקולוגיים על פני כל המרחב.

**איש אינו עושה
חשבון מה העלויות
של החמרת מצב
הפקקים בכל
הכבישים בארז
הארץ ומה תהייה
ההשקעות
הדרושות כדי
לאפשר לעשרות
אלפי מכוניות
נוספות לנדוד
בכבישים.**

בנייה זאת מפוזרת בשטח בצורה המותאמת לתחבורה פרטית, וקשה מאוד לשרתה באמצעות תחבורה ציבורית. לאמיתו של דבר, הבנייה הזאת מותנית בשימוש במכוניות פרטיות, וברור שהרבה משפחות יאלצו לרכוש לפחות שתי מכוניות למשפחה. בעלי מכוניות אלה יגדשו את הכבישים ויסתמו אותם בניסיונם להגיע ליעדיהם. אגב כך, הם גם יגבירו את זיהום האוויר שעלול להגיע לרמות מסוכנות.

ביבליוגרפיה

הועדה לרפורמה במדיניות מקרקעי ישראל (ועדת רונן), הוגש לשר התשתיות הלאומיות, אפריל 1997.

בורוכוב א., "דמותה של ישראל כמדינה צפופה", תכנון סביבתי מס' 48-49, 1993, ע"ע 5-7.

בורוכוב א., "האם רצויה הפרטת הקרקעות בבעלות ציבורית?", רבעון לכלכלה, דצמבר 1997, ע"ע 540-557.

בורוכוב א., "המדיניות הקרקעית בעקבות גל העלייה", קרקע מס' 39, אפריל 1995 ע"ע 10-18.

בר שיסת א. ופייטלסון ע., "התפשטות היזמות הפרטית בקרקע ציבורית", מכון פלורסהיימר, ירושלים 1998.

ויתקון ג., "בניין למגורים בכפר", חומר רקע להרצאה בהשתלמות של לשכת עורכי הדין בחיפה, יוני 1999.

פינס ד., "מדיניות פיזור האוכלוסייה על רקע העלייה מבריה"מ", רבעון לכלכלה, מס' 148, ע"ע 11-27.

מינהל המקרקעין: החלטות חדשות בהחכרת קרקעות שייעודן תעסוקה יוצרות בעיות חדשות

נעה ווסרמן-עמיר*

לאחרונה החליטה מועצת מקרקעי ישראל שתי החלטות חדשות. האחת, לאפשר לבעלי קרקעות שייעודן תעסוקה לחדש את תקופת החכירה במחיר מופחת, כאשר קודם לכן דרש המינהל תשלום לפי היוון מלא. השנייה, במקרים של שינוי ייעוד או שינוי אחוזי הניצול יבוטלו הדרישות לביטול החוזה הישן, מחיקת החכירה, והפעלת חוזה פיתוח חדש. החלטות אלה יצרו בעיות חדשות הדורשות התמודדות ופתרון נכון.

שנת 1975 הייתה אחת השנים הפוריות של מועצת מקרקעי ישראל. בין ההחלטות הרבות התחבאה החלטה 155 לשינוי שיטת החכרת נכסי מסחר, משרדים ותעשייה (להלן תעסוקה). לא עוד חכירה בלתי מהוונת, שמעמיסה על הפקידות טיפול אינסופי ביזמים קטנים וגדולים — כך החליטה מועצת מקרקעי ישראל — אלא חכירה מהוונת לשבע תקופות של שבע שנים. שיטת התשלום נקבעה לפי היוון דמי החכירה בריבית אחידה ששיעורה 5%.

החלטה 155 החליפה החלטה קודמת שקבעה החכרת קרקעות שייעודן תעסוקה לתקופה אחת של 49 שנה, תמורת תשלום ראשון של 5% מערך הקרקע. כל זאת בנוסף לדמי חכירה שנתיים, תוספת בסך 35% (צמודה למדד המחירים לצרכן) שמועד פרעונה אחת לשבע שנות חכירה, דמי הסכמה בהעברת הנכס לאחר ותשלום אחוז אחד מההפרש בין ערכי הקרקע במקרה של שינוי ייעודה, או שינויים באחוזי ניצולה.

בדרך זו ניצלו בעלי הקרקעות שייעודן תעסוקה מחגיגת האינפלציה שהתפרצה לקראת תחילת שנות ה-80. רק בסוף שנות השמונים, כשהממשלה הצליחה לרסן את האינפלציה,

* הכותבת היא עתונאית בכירה ב"גלובס".

העזה המועצה לפתוח מחדש גם את שיטת החכירה ולפשט אותה: ב-1988 החליטה המועצה לקבץ את החכירה ל-49 שנים בהיוון של 91% משווי הקרקע.

למרות החלטה זו נהג המינהל להחכיר את מרבית קרקעות שייעודן תעסוקה לתקופה של 49 שנה בשיעורי היוון נמוכים ותמורת החובה לשלם דמי חכירה שנתיים. בשנים האחרונות (ובעקבות החלטת מועצה חדשה) עבר מינהל מקרקעי ישראל לשיטת החכירה המגלמת היוון של 91%, ומאפשרת לבעלי נכסים היסטוריים להוון את נכסיהם בתנאים החדשים (ליתר תקופת החכירה ולתקופה נוספת של 49 שנים).

**אזרחים פשוטים
המחזיקים בדירות
מגורים משלמים
דמי הסכמה בעת
העברת בעלות.**

**פטורים מתשלום זה
דווקא בעלי ההון
הגדולים, שחומקים**

**מדמי ההסכמה
באמצעות עשיית
שותפויות עסקיות
בינם לבין עצמם.**

לאחרונה החליטה מועצת מקרקעי ישראל שתי החלטות חדשות: לאפשר לבעלי קרקעות שייעודן תעסוקה לחדש את תקופת החכירה במחיר מופחת. קודם לכן דרש המינהל תשלום לפי היוון מלא. עוד החליטה המועצה: במקרים של שינוי ייעוד או שינוי אחוזי הניצול יבוטלו הדרישות לכיטול החוזה הישן, מחיקת החכירה, והפעלת חוזה פיתוח חדש.

מטרת רשימה זו אינה לסקור את כל המגרעות שבהחכרת קרקעות למסחר ותעשייה אלא להאיר חמש בעיות עיקריות:

1. בעוד ההחלטה להפחית את התשלום בחידוש חכירה, באה לידי ביטוי בנוהלי המינהל, ומיושמת בפועל, לא מיושמת החלטת המועצה המקלה בביצוע שינוי ייעוד או שינוי אחוזי ניצול. המינהל לא חיבר נוהל חדש, ופקידיו ממשיכים לדרוש מיזמים המבקשים לבצע שינויים בנכס, למחוק את החכירה הישנה ולקבל על עצמם חוזה חדש לפיתוח.

בעיה זו נוגעת לשלושה היבטים עיקריים. ההיבט

הראשון והמשפטי הוא החבות של מינהל מקרקעי ישראל ליישם את החלטות מועצת מקרקעי ישראל, שהרי הוא שלוחה. ההיבט השני טכני יותר: שיטת חוזי הפיתוח יוצרת אצל הזימים אי ודאות עסקית, לכאורה, ומקשה עליהם למכור את הנכסים בתקופת חוזה הפיתוח. שיטת חוזי הפיתוח גם יוצרת אצל הזימים חבות לעמוד בלוחות זמנים לבנייה, שאחרת לא היו חייבים בהם.

בנקים מעדיפים למשכן חוזי חכירה על פני חוזי פיתוח, ואצל יזמים יוצרת מניעת הזכות להמשיך את חוזה החכירה הישן בעיה פיננסית של ממש. בכל מקרה יוצרת מניעת הזכות חבות מס שלא היתה מתקיימת אלמלא כן. בשל מחיקת החכירה והמעבר לחוזה הפיתוח ראות רשויות המס חלק מן השינויים כאילו היו אירוע מס חדש. כל זאת כאשר בפועל פעמים רבות מדובר רק בשינוי סוג השוכרים (לא עוד משרדים אלא למשל, היי טק). לפעמים אין מדובר בשינוי טכני אלא בשינוי מהותי כמו תוספת של תחנת דלק (תיקון לחוק משק הדלק ותיקון לתוכנית המיתאר הארצית לתחנות דלק מאפשרים ליזמים להקים תחנות

דלק באישור ועדה מקומית בלבד. במקרים אלה אין חובה לקבל את אישורו המוקדם של המינהל). לפעמים מדובר בתוספת נכבדה של אחוזי בנייה, אולם בכל מקרה אין דין עסקה מסוג זה כדין עסקה של העברת זכויות לאחר.

2. יזמים, ובעלי נכסים אינם ערים לגישת מינהל מקרקעי ישראל, שלפיה היוון של נכס היסטורי שנעשה לאחרונה, אינו מגלם שינויים בנכס. כך מצאו עצמם יזמים רבים שרכשו לאחרונה נכסים תעשייתיים גדולים, עם החובה לשלם מחדש את דמי היוון.

הכוונה בעיקר ליזמים שרכשו נכסים במרכז הארץ מתוך כוונה לנצל אחוזי בנייה חדשים. המוכרים אמנם ביצעו היוון לפני המכירה, משמע, לכאורה, לא מוטלת על הקונים חובת תשלום בעת מימוש תוספת אחוזי בנייה או שינוי ייעודם, אלא שמינהל מקרקעי ישראל סבור אחרת.

המינהל רואה בהיוון שנעשה בנכסים ההיסטוריים היוון חלקי, המתייחס אך ורק ליעוד הישן ולשטחים הבנויים בו, ואינו סבור שההיוון כולל גם שינויים עתידיים. במקרים של תוספת 80% בנייה ושינוי הייעוד ממשרדים להייטק בלבד, תשלום היוון חדש מסתכם בסכומים נכבדים המגיעים כדי מיליוני שקלים.

3. השוואת השיטה להעברת זכויות בחכירת נכסי תעסוקה לשיטה הקיימת בנכסי מגורים מעלה גם בעייה ערכית. בעל נכס למגורים (אפילו אין מדובר בדירה בודדת אלא במתחם לעשרות או מאות דירות) יכול להעביר את זכויותיו תמורת תשלום דמי הסכמה. קונה של נכסי מגורים יכול להשיג היוון באמצעות השלמת הפער בין דמי ההסכמה לדמי ההיוון. בנכסי תעסוקה אין פרוצדורה דומה. יזם שרכש נכס תעסוקה שאינו מהוון אינו יכול להשלים את הפער ולהשיג את ההיוון וחייב בתשלום מלא. כך מפלה המינהל בין בעלים היסטוריים של נכסי מגורים לבעלים היסטוריים של נכסי תעסוקה. התוצאה, במקרים רבים, איננה כפל תשלום למינהל, שכן המוכרים והרוכשים נוהגים להתאים בדיעבד את תנאי העסקה, לנוהל המינהל.

4. נוהל היובל של המינהל מאפשר להוון כל נכס לתקופת החכירה השנייה מהמועד שבו חלפו 42 שנות חכירה ראשונות (שבע שנים לפני תום התקופה הראשונה). במקרים רבים מסתכם תשלום ההיוון הנעשה ביובל בסכום נמוך מהתשלום שגובה המינהל בחידוש היוון שנעשה קודם לכן. בעל נכס היסטורי שיבקש להוון את הנכס שמונה שנים לפני תום תקופת היובל יוכל להוון אותו לשמונה שנים בלבד. התוצאה הכלכלית אבסורדית: מי שמהוון את הנכס לשמונה שנים, משלם סכום גדול מהסכום שישלם שנה אחת לאחר מכן עבור 56 שנים (497). בקשות פרטניות שמגישים יזמי בנייה להוון את נכסיהם לפי חוקי היובל, זמן מה לפני כניסת המועד, נענות בשלילה. אין כוונת הדברים למתוח ביקורת על סירובה של הנהלת המינהל לאשר בקשות חריגות, שכן זו אינה יכולה לנהוג איפה ואיפה כלפי יזמים. על המינהל לעיין בתוצאה האבסורדית ולעשות לתיקונה הגורף.

5. שומה על המינהל לתקן גם את התקלה שיצרו החלטות המועצה, שלפיהן העברת מניות נתפסת כעסקה שיוצרת חבות של דמי הסכמה. לחבות זו היגיון כלכלי וחברתי (אין מקום

לפטור בעלי עסקים מדמי הסכמה במקום שבו אזרחים פשוטים בעלי דירות מגורים חייבים בתשלום). אלא שבעלי עסקים למדו את השיטה והם משרשרים את זכות החכירה לחברה בת או נכדה, ומתחמקים מתשלום דמי ההסכמה. את השותפות הם יוצרים באמצעות העברת מניות החברה האם. כך נוצר אי צדק כפול: אזרחים פשוטים המחזיקים בדירות מגורים משלמים כאמור את דמי ההסכמה. בעלי היסטוריים של נכסים שלא השכילו לשרשר את הזכות לחברה בת או נכדה, משלמים גם הם. יוצאים פטורים, דווקא בעלי ההון הגדולים, שעושים בינם לבין עצמם שותפויות עסקיות.

✓ "הנימוק העיקרי הנשמע כיום בעד שמירת עקרון איסור מכירת קרקע הלאום הוא החשש של נפילת הקרקעות לידיים זרות – קרי: השתלטות של גורמים לא יהודיים על קרקעות המדינה."

✓ "ערך הקרקעות של קיבוץ גליל ים המיועדות להפשרה ובניה יכול להגיע ל-300 מיליון דולר; לערכים דומים יכולים להגיע גם הקרקעות של שפיים, יקום, נצר ועשרות קיבוצים ומושבים במרכז הארץ."

✓ "מעורבות היועץ המשפטי לממשלה בסוגיית הטיפול בתחום המקרקעין נועדה להקפיד על תהליכי קבלת החלטות ועל הרצון להציב סטנדרטים ראויים של טוהר מידות ומינהל תקין"

✓ "פינוי מחנות צה"ל מאזורים אורבניים והעברת קרקעותיהם למינהל נועדו להתבצע, בראיית מערכת הבטחון, בתמורה למימון בנייה חלופית ובמידת הצורך בקבלת קרקע חלופית באזורים בעלי עדיפות מבצעית וחסכוניים ברמה הלאומית"

✓ "על כולנו לעשות מאמץ גדול מאוד להוריד את רמת האמוציות בדיון על זכויות החקלאים בקרקע לרמה שבמסגרתה ניתן יהיה לקבל החלטות מעשיות."

✓ "מערכת התכנון בישראל חשופה ללחצים ולסיכונים רבים ואין להוציא מכלל אפשרות גם נסיונות ללחצים בלתי חוקיים, כולל הצעות שוחד."