

עיגון זכויות החקלאים בקרקע: דרוש הסכם, במקום חקיקה מפלה

עמיעד (עדי) ניב*

מזה חודשים רבים מתמודדת המדינה עם הבעיה הסבוכה של הקרקע החקלאית בישראל ודרכי ייחוסה למתיישבים עליה מימים ימימה – החקלאים הקיבוציים והחקלאים המושביים. המדובר בקרקעות שבבעלות הממשלה או בבעלותה של קרן קימת ושלגביהן אין הממשלה אינה מוצאת דרך נאותה והוגנת להיענות לדרישות של הקיבוצים והמושבים. אלה מבקשים מצד אחד להפשיר את הקרקעות עליהם הם יושבים ולשנות את ייעודה, ומאידך. להעניק להם זכויות חכירה ארוכות טווח שמשמעותן כמעט הקניית בעלות מלאה על הקרקע. לדרישה זו של הקיבוצים

"היועץ המשפטי"

לממשלה קבע:

הצעת חוק העיגון

מיטיבה עם סקטור

אחד של אזרחי

ישראל בשעה

שהיא מקפחת את

הסקטורים האחרים

באוכלוסיה"

והמושבים יש היבטים מרחיקי לכת ורבים בישראל משוכנעים, כי הדרישות מוגזמות וכי גם הקיבוצים וגם המושבים מנצלים הזדמנות פז שנקרתה להם ושבסודה ניצב הרצון הטוב של הממשלות שכיהנו בשנים האחרונות להיטיב עימם ולשפר את מצבם הכלכלי.

ההתייחסות בישראל לסוגיית הקרקע הייתה מאז ומתמיד מיוחדת ומורכבת ואת הבעייתיות הייחודית לישראל מכירים כולם. עתודות הקרקע שאינן תפוסות במרכז הארץ מעטות; קיים מחסור בשטחים פתוחים פנויים באופן יחסי לצרכיה של מדינה מודרנית, ואילו

השטחים הפנויים מצויים בעיקר באזורים שאינם "אזורי ביקוש" לקרקע. ודווקא באזורים אלה על המדינה להתמודד עם בעיה של פלישות בלתי מבוקרות. מזה שנים מתמודדות רשויות המדינה עם בעיות תכנון של הרזרבות הקרקעיות המעטות, כמו גם עם הבעיה של הגדרת ייעודה של הקרקע. וככל שמתפתח התחכום בחיינו

* הכותב הוא יו"ר המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע ויו"ר הפורום הישראלי למדיניות קרקעית

ותעשיות ההייטק מתקדמות – כך מצטמצם משקלה של החקלאות שעליה הייתה גאוותה של ישראל במשך שנים. כיווני התפתחות אלה גרמו להתלבטויות במימשל הישראלי בקשר לעקרונות החכרתה של קרקע הלאום לתקופות ארוכות טווח, ובקשר להגדרת הייעוד של קרקע עירונית ושל קרקע שמטרותיה עיבוד חקלאי. בין העוסקים בנושא הקרקע התעורר ויכוח סביב השאלה אם על המדינה לאפשר לחקלאים – שקיבלו חלקות קרקע ללא מכרז כדי שיעבדוהו לצרכים חקלאיים בלבד, ובכך יפתחו את החקלאות הישראלית – להפוך את הקרקע למקור הכנסה הונית כאשר מטרת היסוד של הישיבה על הקרקע הייתה רק יצירת מקור לפרנסה חקלאית.

במהלך התלבטויות אלה נתקבלו במועצת מקרקעי ישראל החלטות שמטרתן הייתה להגדיר את זכויות החקלאים בקרקע ולשפרן. ההחלטה הבולטת היא זו המכונה "727" שעניינה מתן פיצוי מוגדל לחוכרי קרקעות ששונה ייעודן על פי יוזמה של הממשלה, וזאת כיוון שההחלטה נתקבלה בשל הצורך של המדינה להגדיל את מלאי הקרקעות לבניה למגורים ולצרכים אחרים. בהחלטה זו נקבע פיצוי לחקלאים בשיעור המחושב על פי ערכה של הקרקע כפי שיהיה לאחר שינוי ייעודה, וזה ללא ספק פיצוי בעל ערך גבוה.

בעקבות ההחלטה על גובה הפיצוי הוגשו לבג"צ עתירות לא מעטות שלאחריהן הקים השר הממונה אז, אריאל שרון, היום ראש ממשלת ישראל, ועדת בדיקה ממלכתית בראשות הפרופ' בועז רונן. הוועדה המליצה על רפורמה מקיפה במדיניות הקרקעית הישראלית. במסגרת הרפורמה נכלל גם פיצוי, מהותי כשלעצמו, אך נמוך מזה שנקבע בהחלטה 727. גם המלצות ועדת רונן עוררו ויכוחים נוקבים במערכות הקרקעיות השונות, כולל בקרן קימת לישראל שהינה הבעלים של כ-14% מקרקעות ישראל ושקרקעותיה מרוכזות בעיקרן במרכז הארץ, באזורים הידועים כ"אזורי הביקוש".

הגורמים לשינויים בתפיסה הקרקעית

דעיכתה של החקלאות הישראלית, שאירעה במהירות יחסית על אף תחכומה ופירסומה בעולם כולו, חלה כתוצאה מגורמים סובייקטיביים שנבעו מתנאים

סביבתיים, מהתפתחויות כלכליות מקומיות ועולמיות ובודאי לא באשמתו של החקלאי הבודד שעשה בה לפרנסתו ולפרנסת משפחתו. דעיקה זו הביאה את החקלאים לנסות ולמצוא מקורות הכנסה נוספים או אלטרנטיביים. ולכן אין פלא שהחקלאים – שבפניהם נפרשה מסכת של הזדמנויות כלכליות אדירה, שביסודה הערך ההוני הרב של השטח אותו עיבדו לבניה עירונית ויישובית קהילתית אחרת – נתפתו לעסוק בה ולזנוח את המסגרת החקלאית שההכנסה שהיא הפיקה הפכה

“בהצעות החוק יש

התערבות חיצונית

בסמוכויות של

מועצת מקרקעי

ישראל ופגיעה

בזכויותיהם של

בעלי הקרקע

החקלאית בה

מדובר, בעיקר קרו

קיומת לישראל”.

לעתים שולית שבשולית לעומת “ההזדמנות הגדולה” בתחום רווחי ההפשרה. ההכנסה הגדולה וההנאה המיידית והרבה ביותר נפלו בחלקם של החקלאים היושבים בשטחים הקרויים בעגה המקצועית “ישובי הנדל”ן”, קרי: שטחי קרקע הממוקמים בעיקר במרכז הארץ או באזורי פריפריה מרכזיים ביותר, בקירבה לערים בהן ההצלחה הכלכלית קשורה רובה ככולה בערך הכלכלי של הקרקע.

וכך, אט אט אך בעקביות ובהתמדה, הפך נושא שינויי יעוד בקרקע החקלאית, שבעבר היה כגדר “מצרך נדיר” ולא לגיטימי, לתחום פעילות כלכלית ברור

ומקובל. ובדרך הטבע החל הנושא למצוא את דרכו גם במסגרתם של גופים סטטוטוריים שונים – וכאלה יש בישראל למכביר – תוך הפיכתו לרציונל חדש, שמקובל וראוי לדבר עליו בגלוי ולא רק בחשאי ובחדרי חדרים.

ערכה של קרקע, שייעודה שונה בדרך זו מקרקע שמטרתה יישום חקלאי לקרקע שעתה ניתן לבנות עליה נכסים נדל”ניים, האמיר ובמקביל החלו היושבים על הקרקע – ברין ובהרשאה – לחוש בעורפם את משב רוחו הנעים של ההון המתרפק על הדלת. ברור שבעקבות התפתחות זו אין להפנות אצבע מאשימה כלפי החוכרים שמרביתם אנשים ישרי דרך שעבדו את אדמתם שנים ארוכות לפרנסתם, עיבדו אותה ושמרו עליה כבבת עינם, בשל היותה גורם הייצור העיקרי לפרנסתם. ההזדמנות יוצאת הדופן נקרתה לפניהם – אף על פי שלא חלמו על קיומה – והם החליטו לנצל אותה.

בדיון בסוגיה סבוכה זו, גם מנקודת הראות האישית של החקלאים וגם מההיבט הלאומי של הבעלות הכוללת על הקרקע בישראל, יש להבדיל בין שני חלקים. האחד: זכויות החקלאי על בית מגוריו. השני: הזכויות בשטח החקלאי. אין מחלוקת בשאלה כי עלינו לשמור במלואן על הזכויות היסודיות לגבי בית המגורים. אין ספק קל שבקלים כי החקלאי הקיבוצי כמו המושבי זכאי לזכויות מלאות בביתו, בו הוא גר שנים רבות, אף אם הבית ניצב, בדרך כלל, על קרקע המוגדרת חקלאית. המחלוקת קיימת בשאלת הזכויות הגורפות אותן מבקשים עתה החקלאים לקבל מהמדינה בעבור הנחלה החקלאית כולה. הנחלה החקלאית נמסרה לקיבוצים כחכירה לצורך עיבודה החקלאי בלבד, כאשר הקיבוץ מצידו התחייב לעבד את הקרקע. על בסיס התחייבויות אלה נחתמו ההסכמים עם מינהל מקרקעי ישראל, שהוא מנהל קרקעות המדינה מחד ומנהל קרקעות קרן קימת מאידך. במושבים, קיבלו החברים את הקרקע כ"ברי רשות" בחוזה משולש, בדרך כלל, שנחתם בין הסוכנות היהודית (שחכרה את הקרקע, בדרך כלל מקק"ל), בין קק"ל וביןם. חברי המושב קיבלו קרקע שהוגדרה כ"נחלה" ונקבעה לצורכי מגורים ועיבוד חקלאי. קרקע זו חולקה, טכנית, ל"שטח א", שיועד למגורים ול"שטח ב" שייעודו חקלאות בלבד והוא צמוד לבית המגורים ונתון לעיבודו של חבר המושב. שטח נוסף שהוגדר כ"שטח ג" הוא זה שניתן לעיבוד חקלאי בידי כל חברי המושב באמצעות המושב.

"עיגון הזכויות"

מהו, אם כן, "עיגון זכויות החקלאים" סביבו סוערת עתה המדינה? בתחילת 2001 קיבלה הכנסת, בקריאה ראשונה, את הצעת חוק "עיגון ורישום זכויות בקרקע של חקלאים ושל זכאים לדיור ציבורי" ואת הצעת חוק "עיגון ורישום זכויות החקלאים וזכאים אחרים בקרקע". ההוראות העיקריות בשתי הצעות החוק:

1. מעניקות זכויות חכירה לתקופה של 196 שנים לחוכרים שהחזיקו בקרקע חקלאית לצורכי עיבודה.
2. קובעות עילות שבהתקיים "כולן או מקצתן" (להנחת דעתם של השרים הממונים על מינהל מקרקעי ישראל, של שר החקלאות ופיתוח הכפר ושל רשויות התכנון הסטטוטוריות) ניתן לאשר שינויי ייעוד של קרקע חקלאית.

עיגון זכויות החקלאים בקרקע: דרוש הסכם, במקום חקיקה מפלה

3. מעניקות לחוכר, בעת שינוי יעודה של הקרקע, זכות בחירה להמשיך ולהחזיק בקרקע תמורת תשלום למינהל מקרקעי ישראל עבור השימוש בה, בהתאם לייעודה החדש, או להשיב את הקרקע למינהל מקרקעי ישראל תמורת פיצוי כספי שיינתן לחוכר על פי ערך הקרקע בהגדרתה החדשה או תמורת קרקע חלופית.

4. מחילות את הוראות החוק גם על "תושבים זכאים", כלומר אלה שישבו בערי פיתוח או באזורים שהוגדרו אזורי שיקום.

לא "עיגון זכויות" אלא "הענקת זכויות"

השימוש במושג "עיגון" בצמוד למלה "זכויות", בהקשר להצעות החוק המבקשות לעגן את זכויות החקלאים בקרקע, אינו במקומו כלל ועיקר. "עיגון" משמעותו מתן תוקף לנושא הקיים במציאות. "עיגון זכויות" משמעותו מתן תוקף משפטי לזכויות קיימות שאיש אינו עורר על קיומן. בפועל לא זה המצב. הצעות החוק המדוברות אינן מבקשות, בעצם, לעסוק בעיגון זכויות, אלא בהענקת זכויות שלא היו קיימות עד היום.

בהקשר זה יש להדגיש, כי כיוון שחוק אינו יכול לסתור חוק יסוד, והואיל ולפי חוק מקרקעי ישראל "לא תועבר הבעלות על קרקע אם במכר ואם בדרך אחרת, כולל קרקעות המדינה" – הרי בחקיקה החדשה המוצעת יש סתירה לחוק יסוד.

דברי ההסבר שנלוו להצעות החוק התמקדו בטיעון לפיו החקלאים מעבדים את הקרקע עליה הם יושבים שנים ארוכות וזכויותיהם אינן מוסדרות כראוי, אינן מעוגנות בהסכמי חכירה לדורות ואינן רשומות כלל בפנקסי המקרקעין. לפיכך, ממשיכים דברי ההסבר להצעות החוק, באה הצעת החוק לעגן את זכויותיהם הקנייניות של המתישבים בקרקע בחוזי חכירה דו צדדיים לדורות, בדומה לשאר חוכרים של מקרקעי ישראל.

עיון בהצעות החוק מורה על כך כי החקיקה הנדרשת כאן על ידי מציעיה מטרה אחת ויחידה לה: להעניק ביטוי חוזי לזכויות משפטיות קיימות מזה שנים. האמנם זו המציאות? שאלה זו טעונה תשובות לא קלות, שהרי ביסוד "מסירתה" של קרקע לחוכריה עמדו מטרות מוגדרות שעליהן אין עוררין:

- בהחכרה של קרקע חקלאית המטרה הייתה ייצור מוצרים חקלאיים, ולכך הורשו החוכרים להקים מבנים ומתקנים שנדרשו למגורי המתיישבים ולצורכי הייצור החקלאי. על החוכר חלה חובת עיבוד הקרקע ועליו היה לעבוד בקביעות על המטרות שלשמן הוחכרה לו הקרקע.
- בהחכרה של קרקע עירונית הוגדר והוגבל השימוש ליעוד שנקבע לקרקע זו בתכנון הסטטוטורי המאושר. הודגש כי אם הייעוד שונה רשאי החוכר לנצל את הקרקע לייעוד החדש, אך זאת תמורת תשלום מיוחד שייקבע על ידי הרשות הממלכתית, קרי מינהל מקרקעי ישראל(!).

בחוות דעת משפטית שהוגשה לא מכבר ל"ועדת מילגרום", אשר עסקה בנושא הפרטת הקרקע החקלאית ואשר חלקים עיקריים מהדרו"ח שהגישה לוועדת השרים על ידה מונתה מובאים בחוברת "קרקע" זו, טוענת עו"ד אורית סון, הממונה על עניינים אזוריים בפרקליטות המדינה, בין היתר, כי "הזכות המשפטית שהוענקה לכלל החוכרים של קרקע חקלאית הינה זכות מוגבלת ומתוחמת מראש, על פי החלטות המועצה וחוזי ההתקשרות אשר יצרו אותם, ואשר באו לתת ביטוי לעקרונות היסוד של המדיניות הקרקעית ולתכליות המיוחדות והכלליות של מינהל מקרקעי ישראל".

עוד נטען כי... "קרקע חקלאית מוחכרת בתנאי נחלה ולשם ניצול הקרקע לחקלאות ולמגורי החקלאי אשר חייב להתגורר בנחלה ולנצלה למטרות לשמן הוחכרה לו... מעקרונות אלה נובעים ונגזרים הבדלים בין מדיניות הקצאת הקרקע העירונית לבין מדיניות הקצאת הקרקע החקלאית... הבדלים אלה מתפרשים על כל ההיבטים הכרוכים בהקצאה – המטרה שלשמה נמסרה הקרקע, מהות הזכויות בקרקע, גובהם של דמי החכירה, היקף השטח המוקצה, מהות החוכרים ואופן ההקצאה והמדיניות במקרה של שינוי יעוד הקרקע... מכאן שהמסקנה המתבקשת היא כי במקרה של שינוי ייעודה של הקרקע, חוזרת היא, להבדיל מקרקע עירונית, לבעליה באמצעות מינהל מקרקעי ישראל... כמוכן בתשלום פיצוי לחקלאי בגין זכויותיו ערב שינוי היעוד והשקעותיו".

סיכומה של חוות הדעת כי החלטות מועצת מקרקעי ישראל מהעשור האחרון, בכל הנוגע לשינוי ייעודה של קרקע חקלאית (המדובר בין השאר, בהחלטות שמספריהן

עיגון זכויות החקלאים בקרקע: דרוש הסכם, במקום חקיקה מפלה

727, 717, 737), היוו מדיניות שמטרתה היתה להיטיב מאוד עם חוכרי הקרקע החקלאית לפנים משורת המצב המשפטי ובשל צורכי הציבור באותה העת.

“זכויות הקניין הכלכלי”

אין חולק על זכותם של המתיישבים בקרקע החקלאית אחר שנים כה רבות לתנאי מחיה ודיוור נאותים וככל תושב עירוני ואחר, וגם לזכויות קניין או חכירה ארוכת טווח על קורת הגג שלראשם ואפילו על השטח הצמוד לה המהווה את “הפריפריה” הפרטית של כל אחד בבית מגוריו. יש חובה למדינה לדאוג לאזרחיה במסגרת זו “ולהוון את זכויות העבר” המצטברות שלהם בגין חלקת מגורים זו. כפי שתושב העיר זכה להיוון זכויות החכירה שלו לפרק זמן מוגדר של שנים רבות, ושילם עבור היוון זה ממיטב כספו בהסדר מיוחד, כך גם החקלאי תושב הקיבוץ והמושב זכאי להסדר מיוחד של שמירה על זכויות אלה בתשלום כלכלי מהוון ומוגדר

שייקח בחשבון את כל ששילם בעבר, אולי גם באמתעות עבודתו את הקרקע החקלאית ואפילו “לעיגונן” במסגרת חוזה ארוך טווח עם מינהל מקרקעי ישראל, נציגם של הבעלים בקרקע.

**“הפיצוי המוצע
בתמורה לשיוני
יעודה של הקרקע
גורם לגריעת זכויות
בעלי הקרקע וכופה
עליהם הסדר שאינו
כלכלי”.**

היועץ המשפטי לממשלה, בהופיעו בפני ועדת הכספים של הכנסת, הגדיר לא מכבר את הצעת החוק כ“חוק שאינו חוקתי”. כלומר, שהצעת חוק העיגון האמורה מיטיבה עם סקטור אחד מוגדר של אזרחי ישראל בשעה שלמעשה היא מקפחת את הסקטורים האחרים באוכלוסייה, שאינם כלולים בקבוצת הזכאות המוגדרת על ידי חוק זה.

ולמה אנו זקוקים יותר מהגדרה זו כדי לעמוד על העיוות הכלכלי הגדול העלול להיגרם למערכות הכלכליות הלאומיות באמצעות יישום הכללים המוצעים?

ההיבט הציבורי והמקרו כלכלי – “קרקע לאום לא תימכר לצמיתות”

היבט נוסף לאמור לעיל הינו האספקט הציבורי. יש בהן בהצעות החוק הנזכרות

התערבות חיצונית בסמכויותיה של מועצת מקרקעי ישראל ופגיעה בזכויותיהם של בעלי הקרקע החקלאית בה מדובר, בעיקר קרן קימת לישראל. הפיצוי המוצע בתמורה לשינויי יעודה של הקרקע גורם לגריעת זכויות בעלי הקרקע וכופה עליהם הסדר שאינו כלכלי ושיש בו משום העדפה של מסגרת אזרחית מסויימת על פני זכויותיהם הנכסיות החוקיות. האמנה שנחתמה בין מדינת ישראל לבין קרן קימת לישראל עוד בשנת 1961 ושעל בסיסה הוקם מינהל מקרקעי ישראל, קובעת את דרכי ניהול מקרקעיה של קק"ל ונשענת על חוק יסוד מקרקעי ישראל, האוסר העברת הבעלות במקרקעין ("והקרקע לא תימכר לצמיתות").

במטרה ליישם את ההסדרים שנקבעו בין המדינה לקק"ל חוקקו שלושה חוקים:

1. חוק יסוד מקרקעי ישראל.
2. חוק מקרקעי ישראל.
3. חוק מינהל מקרקעי ישראל.

באמצעות חוקים אלה קבעה המדינה, גם לגבי קרקעותיה ולא רק לגבי קרקעות קק"ל, את העיקרון של שמירת הבעלות הלאומית על הקרקע. בחוקים אלה נקבעה שיטת החכירה שנכעה, בין היתר, מהאיסור על מכירתן של קרקעות המדינה, של קרקעות רשות הפיתוח ושל קרקעות קק"ל. מכאן, שקבלת הצעות החוק האמורות סותרת את המהות שהוגדרה ומהווה פגיעה ישירה בבעלותה של קק"ל על אדמותיה, כמו גם בבעלות המדינה על אדמותיה, ומהווה הפרה של עיקרון יסודי אותו קבעה המדינה. ועוד רעה יש בהצעות החוק: רעת הפגיעה בקניין, שהוא למעשה קניינה הפרטי של קרן קימת לישראל, שהיא חברה בבעלות העם היהודי.

מן הראוי כי יוזמי הצעות החוק, שהינם, בדרך הטבע, הנציגים של התנועות ההתיישבותיות, ישקלו מחדש את הצעותיהם. טוב תעשה מדינת ישראל אם תגיע להסכמה חוזית עם נציגי המתיישבים החקלאיים ועם החקלאים עצמם, הסכמה שבמסגרתה ייקבעו זכויותיהם ויוגדר הקניין המעשי האפשרי, ויחד עם זה יעוגנו זכויות היסוד שלהם כאזרחים שעובדו את הקרקע במשך שנים שבמהלכן גם רכשו לעצמם, ככל אזרח, זכויות מגורים מוגדרות וברורות. נדמה כי הסכם כזה

עיגון זכויות החקלאים בקרקע: דרוש הסכם, במקום חקיקה מפלה

בין המדינה לחקלאים יפתור את הבעיה המוסרית הבסיסית, כמו גם את הבעיה המיקרו כלכלית, וימנע אפליה זועקת של סקטור מוגדר אחד על פני כלל האזרחים, בעלי זכויות לא פחותות. בדרך זו תימנע יצירתה של תהום מקרו-כלכלית, לאומית ומוסרית כאחת, בין חלקים שונים של העם הישראלי.

סוף דבר: גם מן הטעם הזה דרוש הסכם שיהיח מושתת על עקרונות מוגדרים וברורים לפיהם תוכרנה לחקלאי זכויות מסויימות בעלות משקל מהותי בקרקע החקלאית עליה מוצב ביתו מחד גיסא, וזכויות אחרות בגין הקרקע החקלאית שייעודה שונה ושאינה משמשת עוד למטרות היסוד החקלאיות, ושאותה עיבד במשך השנים, וזאת תמורת תשלום הוגן ומתאים, ולא על ידי חקיקת חוק שנזקו יהיה רב מתועלתו.