

# עיקרי המלצות ועדת מילגרום לבחינת ההיבטים הנוגעים לשינוי ייעודה של קרקע חקלאית

הצוות הבינמשרדי לבחינת מכלול ההיבטים הנוגעים לשינוי ייעודה של קרקע חקלאית – הידוע בציבור בשם ועדת מילגרום – הוקם בפברואר 2000 על פי החלטת חברי צוות שרים (אוצר, תשתיות, משפטים, פנים), בין היתר בעקבות עתירות לבג"צ בנושא זה. במסגרת פעילות הוועדה נבחנה המדיניות הנוכחית לשינוי ייעודה של קרקע חקלאית שבבעלות המדינה, רשות הפיתוח וקק"ל, בארבעה היבטים:

- **שוק הדיור.** היבט זה בוחן את המדיניות אך ורק מנקודת הראות של הביקושים בתחום הדיור אל מול ההיצע הפוטנציאלי, כאשר המטרה המקרוכלכלית היא אספקת הביקושים בתחום הדיור למניעה של עליית מחירים ותוך שאיפה להורדת מחירי הדיור.
- **שמירה על שטחים פתוחים והשגת יעדי התכנון.** היבט זה בוחן עד כמה המדיניות עולה בקנה אחד עם יעדי התכנון, שבבסיסם שמירה, עד כמה שניתן, על שטחים פתוחים, לרבות עיבוד חקלאי של אדמות אלה, תוך כדי חיזוק המירקם העירוני הבנוי וציפופו.
- **שמירה על נכסי המדינה וחלוקה שוויונית שלהם.** היבט זה בוחן את ההשלכות של שינויי הייעוד על ההיבטים החברתיים, השמירה על נכסי הציבור (קרקע היא אחד מנכסי כלל הציבור) והחלוקה השוויונית שלהם בין הקבוצות השונות בחברה, בעיקר בין החוכרים החקלאיים ואלו שאינם חוכרים קרקע חקלאית.

עיקרי המלצות ועדת מילגרום לבחינת ההיבטים הנוגעים לשינוי ייעודה של קרקע חקלאית

● **נקודת המבט של חוכרי קרקע חקלאית.** ניתוח סוגיית שינוי ייעוד קרקע חקלאית צריך לבחון את השפעת ההחלטות הקיימות ושינוין גם על חוכרי קרקע חקלאית שחלקם מעבדים את הקרקע שנות דור ולהם זכויות היסטוריות רבות.

במסגרת בחינת ההיבטים השונים המליצה הוועדה על חיזוק וביסוס זכויות וחובות החקלאים בעיבוד הקרקע וכן על חיזוק וביסוס זכויות החוכרים בתנאי "נחלה" בחלקת המגורים. אשר לקרקע חקלאית שייעודה משתנה עמדת הוועדה היא, כי האיזון הראוי בין ההיבטים השונים מחייב מספר תיקונים בהחלטות שנתקבלו בשנות התשעים בעקבות גל העלייה ההמונית מברית המועצות. עיקר השינויים נדרשים באזור המרכז ואילו בפריפריה השינויים המוצעים שוליים.

להלן עיקרי המלצות הוועדה, סקירת מדיניות החכרת קרקע חקלאית ומדיניות שינוי הייעוד של קרקע חקלאית.

## עיקרי ההמלצות

המלצות הצוות מבוססות על ניתוח של כל אחת מההחלטות שהתקבלו בעבר בדבר שינוי ייעודה של קרקע חקלאית בארבעה היבטים שונים ומתן ביטוי לאיזון הראוי, לדעת הצוות, של ההיבטים לגבי כל אחת מההחלטות. ההחלטות המרכזיות התקפות כיום בנוגע לשינוי ייעודה של קרקע חקלאית הן:

- שינוי ייעוד שלא לצורכי החוכרים (החלטה 727).
- שינוי ייעוד לצורך הרחבת הישובים החקלאיים (החלטה 737).
- שינוי ייעוד לצורכי תעסוקה (החלטה 717 ועוד).

עיקרי ההמלצות המפורטות להלן הן פרי ניתוח של ההיבטים השונים הנדונים בהרחבה בגוף הדו"ח.

## א. חיזוק אחיזתם של החקלאים בקרקע לצורך עיבוד חקלאי

מאחר שמדינת ישראל הינה כבר כיום מהמדינות הצפופות בעולם ותחזיות שנערכו במסגרת תכנית "ישראל 2020" מצביעות על כך שעד שנת 2020 – יוכפל השטח הבנוי כיום, יש מקום להמעיט ככל שניתן בשינוי ייעודה של קרקע חקלאית, וכפי שהמליצו גורמי התכנון להתמקד בעיבוי וחיזוק הערים, ובמקרים שהדבר הכרחי – לבנות בנייה רוויה בשולי הערים בלבד.

מדיניות זאת מחייבת דווקא לחזק את אחיזתם של החקלאים בקרקע, שכן עיבוד חקלאי של הקרקע תורם לשמירת הקרקע ומתאפיין בדרך כלל בהשפעות חיזוניות חיוביות.

לפיכך סבור צוות הוועדה כי יש מקום לחזק ולבסס את הזכויות וגם את החובות של החקלאי בעיבוד הקרקע כמפורט להלן וכן לחזק ולבסס את זכויות החוכר החקלאי בחלקת המגורים.

1. חוזה חכירה לדורות. כל עוד ייעוד הקרקע הינו חקלאי, על מינהל מקרקעי ישראל לפעול לכך שלחוכר קרקע חקלאית בתנאי נחלה תהיה זכות חוזית להמשך העיבוד החקלאי במתכונת של חוזה חכירה לדורות עם אופציה להארכה לאותן מטרות.

2. מעבר לחוזי חכירה דו-צדדיים. יש לבצע מעבר לחוזים דו-צדדיים לטווח ארוך בין מינהל מקרקעי ישראל לבין החוכר, וזאת בכל מקום שבו יש חוזה תלת-צדדי שבו שותפה הסוכנות היהודית ועל פיו המתיישב הינו בר-רשות של הסוכנות היהודית לתקופה של שלוש שנים.

3. חוזי חכירה ארוכי טווח שלא בתנאי נחלה. חוזי חכירה ארוכי טווח לעיבוד חקלאי שלא בתנאי נחלה יוארכו על פי האמור בחוזים, ואולם בחוזי חכירה ארוכי טווח שבהם לא קיימת בחוזה אופציה להארכת החוזה עם סיומו, מומלץ כי מינהל מקרקעי ישראל יפעל להארכת החוזים במידה והחוכר קיים את תנאי החוזה ומטרתו, וזאת על פי חוזי החכירה ארוכי הטווח הנהוגים במינהל.

עיקרי המלצות ועדת מילגרום לבחינת ההיבטים הנוגעים לשינוי ייעודה של קרקע חקלאית

4. חיזוק וביסוס חובת העיבוד של הקרקע. ביסוס זכויות החקלאי בעיבוד הקרקע (כל עוד ייעוד הקרקע הינו חקלאי) מחייב לחזק גם את חובתו של החוכר לעבד את הקרקע. על מינהל מקרקעי ישראל לקבוע, בתיאום עם משרד החקלאות, כללים ברורים להשבת הקרקע למינהל מקרקעי ישראל במקרה שזו אינה מעובדת (למעט הפסקה זמנית חולפת) תוך כדי מתן פיצוי לחוכר על השקעותיו.

## ב. חיזוק וביסוס זכויות החוכר החקלאי בחלקת המגורים

כאמור לעיל, מוצע לחזק ולבסס את זכויות החוכר החקלאי בתנאי נחלה בחלקת המגורים שתוגדר להלן:

"חלקת המגורים" במושב תוגדר כשטח המיועד למגורים על פי אישורי מוסדות התכנון מתוך חלקה א' ('השטח הצהוב'), אך לא יותר מ-2.5 דונם לנחלה.

"חלקת המגורים" בקיבוץ תוגדר כ"שטח המחנה" אך לא יותר ממכפלת מספר הנחלות המאוישות ב-2.5 דונם. מינהל מקרקעי ישראל יהיה רשאי במקרים חריגים לאשר בקיבוץ חלקת מגורים שונה, אם הדבר מחויב מאילוצי תכנון, לרבות אילוצים הנובעים מהיקף השטח הכנוי בפועל, וזאת בהתאם לכללים שיקבע.

במסגרת זאת מוצע לאפשר לחוכר בתנאי נחלה לבחור בין שתי חלופות: החלופה הראשונה ניתנת ליישום מהיר יחסית והיא כוללת שינויים בחוזה החכירה המקובל כיום. החלופה השנייה מחייבת היערכות מוקדמת הן של מינהל מקרקעי ישראל והן של חוכרי הקרקע, ובבסיסה האפשרות שתינתן לבעל הנחלה לרכוש זכויות בחלקת המגורים במסגרת של חוזה חכירה מהוון.

כאן המקום להבהיר כי אין בכוונת צוות הוועדה להתערב או להשפיע בכל הקשור לאופיו של היישוב החקלאי, ויש מבין ההמלצות בתחום זה כאלו שהרלוונטיות שלהן לגבי הקיבוצים אינה מיידית, ואולם מוצע כי הזכויות יעמדו לרשות החוכרים על מנת שאם בעתיד הן תהיינה רלוונטיות ניתן יהיה אז לממשן.

1. חיזוק וביסוס הזכויות בחלקת המגורים במסגרת של שינויים בחוזה החכירה (החלופה הראשונה)  
בחלופה זאת ישונו תנאי החכירה של הנחלה וחווה החכירה יתוקן בהתאם, וזאת בנושאים הבאים:

\* ביטול סעיף "שינוי הייעוד" לגבי חלקת המגורים. הסעיף בחוזה החכירה המחייב השבת הקרקע למינהל מקרקעי ישראל בעת שינוי ייעוד לא יחול לגבי "חלקת המגורים".

\* פיצול מבנה או חלקת קרקע על פי זכויות הבנייה כיום. חוכר בתנאי נחלה במושב יוכל לפצל מבנה או מגרש אחד בשטח קרקע של עד חצי דונם מתוך "חלקת המגורים" שהוגדרה לעיל, ולהעביר את הזכויות במבנה או במגרש על שם חוכר אחר.

בעת מימוש הפיצול כאמור ישלם החוכר למינהל מקרקעי ישראל דמי חכירה מהוונים בשיעור של 66% מערך הקרקע. אם המבנה או המגרש אינו ברצף קרקעי עם המבנה הראשי של הנחלה (צירוף מגרש לנחלה) יגבו דמי חכירה מלאים. תמורת תשלום דמי החכירה המהוונים כאמור, ייערך חוזה חכירה מהוון לחלק המפוצל, כמקובל בבנייה צמודת קרקע במגזר העירוני (במקרה זה לא חל על החוכר היטל השבחה).

באזורי עדיפות לאומית יחולו ההנחות הנהוגות מעבר לדמי החכירה שפורטו לעיל.

בקיבוץ יתאפשר לרשום את יחידות המגורים על שם חברי הקיבוץ במתכונת המפורטת בהחלטה 751 של מועצת מקרקעי ישראל, ובמושב שיתופי – במתכונת המפורטת בהחלטה 692 של מועצת מקרקעי ישראל.

\* פיצול מבנה או חלקת קרקע במידה שזכויות הבנייה תורחבנה בעתיד. במידה שמוסדות התכנון יאשרו בעתיד בנייתן של יחידות דיור נוספות (מעבר לנהוג כיום בהחלטת מועצת מקרקעי ישראל), בחלקת המגורים, המינהל יגבה בגינן דמי חכירה מלאים וניתן יהיה לפצלן. לגבי כל יחידת דיור שתאושר – יערך חוזה חכירה מהוון, כמקובל בבנייה צמודת קרקע במגזר העירוני. אין בהמלצה זו כדי לקבוע עמדה כלשהי בהיבט התכנוני של הרחבת זכויות הבנייה בעתיד.

עיקרי המלצות ועדת מילגרום לבחינת ההיבטים הנוגעים לשינוי ייעודה של קרקע חקלאית

## 2. חיזוק וביסוס הזכויות בחלקת המגורים במסגרת של רכישת זכויות (חוזה חכירה) – (החלופה השנייה)

מינהל מקרקעי ישראל יערך לחלופה שעל פיה ניתן יהיה לתקן את חוזה החכירה לנחלה במושב, כך שבעל הנחלה יוכל לרכוש תוספת זכויות "בחלקת המגורים" על פי הגדרתה כאמור במסגרת של חוזה חכירה מהוון. (במסגרת זאת יהיה צורך בין השאר להכין תשריטים לצורכי רישום, תכניות מפורטות ולהסדיר את המערכת החוזית בהתאם).

שיעור דמי ההיוון בגין רכישת הזכויות כאמור, ייקבע על ידי מועצת מקרקעי ישראל לאחר שהמינהל יערך תחשיב לגבי שיעור ההיוון הנדרש, תוך התחשבות בין השאר בהיבטים הבאים:

- גובה דמי החכירה שהחוכר שילם למינהל מקרקעי ישראל עד מועד רכישת הזכויות.
- הזכויות הניתנות בעת רכישתן (פטור מדמי הסכמה, מעבר לתשלום "דמי היתר" בעת תוספת זכויות, אפשרות הפיצול ועוד).
- ההתאמות הנדרשות לרכישת זכויות במגזר העירוני.

לאחר ביצוע רכישת הזכויות בחלקת המגורים בהגדרה לעיל, יחולו לגביה הכללים הנהוגים בחוזים עירוניים מהוונים של בנייה צמודת קרקע. שינוי זה ייצור לראשונה במידה רבה הקבלה בין חוזה החכירה למגורים במגזר העירוני לבין חלקת המגורים במגזר הכפרי, בהתאמות הנדרשות.

## ג. שינוי ייעודה של קרקע חקלאית שלא לצרכי החוכרים (החלטה 727)

נקודת האיזון בין ההיבטים השונים הראויה לדעתנו הינה הפחתה משמעותית של התמורה בעת שינוי ייעוד של קרקע חקלאית באזורי הביקוש, תוך הותרת תמריץ כלשהו לשם מתן מענה להיבטי שוק הדיור.

שיעור התמורה הנהוג כיום על פי החלטה 727 ישונה כמפורט להלן:

באזור המרכז – 10% במקום 27%.

באזור עדיפות ב' – 20% במקום 28%.

באזור עדיפות א' – 31% במקום 29%.

(בידי החוכר תיוותר האפשרות לקבל את סכומי המינימום הקבועים בהחלטה 727 לפי סוג הגידול, או לתבוע את הפיצוי שקבוע בחוזה החכירה לרבות החזר בגין השקעותיו בקרקע).

התמורה כאמור לעיל תינתן בגין נחלות מאוישות בלבד, כך שבכל שינוי ייעוד יופחת מהתמורה המוגדלת החלק היחסי של הנחלות הבלתי מאוישות באגודה. שיעור התמורה המפורט לעיל יפחת בעת שינוי ייעוד בהיקפים גדולים במיוחד וזאת כדי לתמרץ ציפוף מירבי של השטחים שישונה ייעודם, למנוע יוזמות לשינוי ייעוד של כל השטח החקלאי ולצמצם במקרים חריגים אלו את פוטנציאל ההתעשרות, כמפורט להלן:

#### \* באגודה חקלאית – חכירה בתנאי נחלה

|   |        |         |           |
|---|--------|---------|-----------|
| אזור מרכז הארץ<br>שטח שינוי הייעוד<br>(מצטבר בדונמים)<br>שיעור התמורה | עד 200 | 200-400 | 400 ויותר |
|   | 10%    | 9%      | 8%        |
| אזור עדיפות ב'<br>שטח שינוי הייעוד<br>(מצטבר בדונמים)<br>שיעור התמורה | עד 250 | 250-500 | 500 ויותר |
|   | 20%    | 18%     | 16%       |
| אזור עדיפות א'<br>שטח שינוי הייעוד<br>(מצטבר בדונמים)<br>שיעור התמורה | עד 300 | 300-600 | 600 ויותר |
|   | 31%    | 27%     | 24%       |

עיקרי המלצות ועדת מילגרום לבחינת ההיבטים הנוגעים לשינוי ייעודה של קרקע חקלאית

בנקודה זאת חברת צוות הוועדה גב' אורית סון סבורה כי ראוי להסתפק בפיצוי הקבוע בהסכם החכירה בעת שינוי ייעודה של קרקע חקלאית. יחד עם זאת, פיצוי מוגדל, המופעל ככלי מדיניות לאור צרכי שוק הדיור ופיתוח העיר, אין בו פסול מבחינה משפטית ובלבד שאינו חורג מהמידה הסבירה. הפיצוי המוצע על ידי הצוות, כאמור לעיל, עומד לדעתה בדרישה זו.

חבר צוות הוועדה ד"ר מרדכי כהן (קדמון) סבור כי יש מקום להעמיד את שיעור התמורה על פי החלטה 727 על 15% במרכז הארץ, 30% באזור עדיפות ב' ו-40% באזור עדיפות א' וכי בשיעורים אלו אין צורך בשיעורים מופחתים כתלות בהיקף השטח שמשתנה ייעודו.

\* חוכר פרטי לטווח ארוך. לגבי חוכר פרטי לטווח ארוך, יחולו השיעורים שיונהגו לגבי אגודה חקלאית תוך ביצוע ההתאמות הנדרשות לגודל החלקה.

\* חברה לעיבוד חקלאי. לגבי חברה לעיבוד חקלאי יחולו השיעורים המפורטים לעיל לגבי אגודה חקלאית.

מינהל מקרקעי ישראל יוכל להציע לחוכר, בהסכמתו, פיצוי בקרקע חקלאית במקום זה ששונה ייעודה והושבה למינהל, וזאת במיקום שיוצע על ידי מינהל מקרקעי ישראל. לשם כך יוכל המינהל לערוך מכרזים להשבת קרקע חקלאית שיכללו מחיר מקסימום.

#### ד. שינוי ייעודה של קרקע חקלאית לצרכי הרחבת היישוב

מוצע להמשיך את מדיניות הרחבת היישובים החקלאיים על פי עקרונות החלטה 737, בתיקונים הבאים:

\* התשלום למינהל מקרקעי ישראל בגין ההרחבה. חוכרי המגרשים ישלמו למינהל מקרקעי ישראל דמי חכירה מהוונים מלאים במרכז הארץ. באזורי עדיפות לאומית (על פי מפת אזורי העדיפות של הממשלה) יינתנו ההנחות הנהוגות בהתאמה.



\* דרך קביעת דמי החכירה. מחיר הקרקע ייקבע בשומה פרטנית לכל מגרש, על פי מלוא היקף זכויות הבנייה המאושרות בתכנית מתאר מפורטת. יש לקבוע הוצאות פיתוח נורמטיביות שיכללו, בין השאר, מרכיב של הוצאות פיתוח עבור "תשתיות על", אשר יהוו בסיס לצורך קביעת ערך הקרקע בעת השמאות. "תשתיות העל" ייקחו בחשבון השקעות בשטח הישוב הותיק הנדרשות לצורך ההרחבה. "תשתיות העל" יהיו בתאום או בביצוע המועצה האזורית. מוצע כי מינהל מקרקעי ישראל יקבע כללים ליישום עיקרון זה, על מנת לפשט את תהליכי הביצוע.

\* שטח המגרש לצרכי הרחבה. במרכז הארץ צפיפות הדיוור תעמוד על 3 יחידות דיוור לדונם (כ-350 מ"ר ליחידת דיוור במקום 500 מ"ר כיום), ואילו באזורי עדיפות לאומית שטח המגרש יישאר כפי שהוא כיום (500 מ"ר). הצורך לחסוך בקרקע מחייב לשאוף לכך שפיתוח ושיווק המגרשים יהיה עד כמה שניתן בתחומי היישוב ובמיוחד בשטחים הציבוריים שאינם בנויים, או בצמוד לדופן היישוב הקיים, ועל מינהל מקרקעי ישראל לפעול בהתאם.

#### ה. שינוי ייעודה של קרקע חקלאית לצרכי תעסוקה

מוצע להמשיך את מדיניות הרחבת הישובים החקלאיים על פי עקרונות החלטה 717 בתיקונים הבאים:

\* התשלום למינהל מקרקעי ישראל בגין שינוי ייעוד לצורכי מתחם תעסוקה. תמורת חוזה חכירה מהוון ביעוד חדש לצורכי תעסוקה במרכז הארץ ישולמו דמי חכירה מהוונים מלאים מערך הקרקע לאחר שינוי ייעודה. באזורי עדיפות לאומית יינתנו ההנחות הנהוגות בהתאמה לאזור העדיפות. חלף היטל ההשבחה על פי התוספת השלישית בחוק התכנון והבנייה יחול על מינהל מקרקעי ישראל.

\* שטח מתחם התעסוקה. התחרות הבלתי הוגנת בין אזור התעסוקה העירוני לזה הכפרי אינה מהותית כאשר האגודה החקלאית מרחיבה מפעל קיים או בונה מפעל נוסף לצורכי האגודה. לצורך יעדים אלו די בעשרות דונמים בודדים. התחרות

עיקרי המלצות ועדת מילגרום לבחינת ההיבטים הנוגעים לשינוי ייעודה של קרקע חקלאית

הבלתי הוגנת והנזק המשמעותי לתכנון נגרם כאשר נעשה שימוש ברוב השטח המותר כיום לצורכי מתחם תעסוקתי (250 דונם במרכז הארץ). במקרים אלו נוצרים אזורי מסחר גדולים ועיוותים שונים. מוצע לקבוע כי השטח החקלאי המירבי שניתן יהיה לשנות את ייעודו לצורכי מתחם תעסוקה יעמוד על 75 דונם באזור המרכז, 100 דונם באזור עדיפות לאומי ב' ו-150 דונם באזור עדיפות לאומית א'. יש להמשיך לראות במתחמי התעסוקה שלעיל פתרון תעסוקתי חלופי לחברי האגודה החקלאית ולא כמיזם בתחום הנדל"ן.

### \* פעילות לא חקלאית ללא היתר בשטח הנחלה.

- א. על מינהל מקרקעי ישראל ועל רשויות האכיפה לפעול לאכיפת החוק ולהסרת המבנים הבלתי חוקיים.
- ב. על בסיס קביעת היועץ המשפטי לממשלה, על מינהל מקרקעי ישראל לגבות מבעל הנחלה דמי שימוש ראויים מבלי שהדבר ייחשב מתן הכשר לקיומו של המבנה הבלתי חוקי.
- ג. פיזור ועדות מקומיות שאינן נוקטות בצעדים הנדרשים למניעת התופעה בתחום שיפוטן ולמנות תחתן ועדות תכנון מקומיות קרואות, כפי שמוצע בהצעת החוק הממשלתית (מספר 2929).
- ד. כל טיפול של מינהל מקרקעי ישראל בבעל נחלה, ובכלל זה בתחום חיזוק וביסוס הזכויות בחלקת המגורים וחיזוק זכויות עיבוד הקרקע בהתאם להמלצות הצוות, יותנה בהסרת כל השימושים הבלתי חוקיים שבשטח הנחלה.
- ה. יש לגבות מחיר מים כמקובל בעיר בגין אספקת מים לשימושים שאינם חקלאיים כאמור, ולא את המחיר המיועד לצרכים חקלאיים שהיננו מחיר מסובסד.
- ו. יש לזרז את ההסדרה החוקית של המבנים אשר עומדים בכללים שנקבעו.

### המלצות אחרות

\* כל זמן שממשיך משטר של מכסות מים לאגודות חקלאיות יש להפחית את מכסות המים לאחר ביצוע שינוי ייעוד לכל יעד אחר שאינו חקלאי, בהתאם לצמצום השטח החקלאי.

\* יש לטפל באופן פרטני בחוזים ייחודיים המצויים בידי חלק מהחוכרים החקלאיים.  
\* במהלך עבודת צוות הוועדה הגענו למסקנה כי לאור תהליכים ארוכי טווח המתרחשים בחלק מהישובים החקלאיים יש מקום לקבוע תהליך של מעבר מישוב חקלאי שיתופי לישוב חקלאי שאינו שיתופי או לישוב קהילתי, למקרים שבהם יבקשו זאת חברי הישוב החקלאי השיתופי. במסגרת זאת יש מקום להתייחס להיבטים משפטיים, להיבטי מקרקעין ולהיבטים רבים נוספים. מוצע להיערך לכך מבעוד מועד, שכן יכול שבשנים הקרובות נושא זה יעמוד על הפרק.

### המדיניות להחכרת קרקע חקלאית

המדיניות להחכרת קרקע חקלאית, מטבע הדברים, הינה רחבה ומקיפה וכוללת היבטים שונים ופרטים רבים. בפרק זה מוצגים מספר עקרונות של המדיניות, הרלוונטיים לסוגיות שינוי ייעודה של הקרקע החקלאית.

א. מסירת קרקע חקלאית בדרך של חכירה בלבד. בהחלטת מועצת מקרקעי ישראל מספר 1 משנת 1965 נקבעו בין השאר העקרונות הבאים:  
\* "קרקע חקלאית תימסר בדרך של חכירה בלבד, לייצור מוצרים חקלאיים ולהקמת מבנים ומתקנים הדרושים למגורי המתיישבים ולצורכיהם האחרים, וכן לצורכי הייצור החקלאי" (סעיף 1).  
\* "קרקע חקלאית תוחכר לתקופה שלא תעלה על 49 שנה. משתמש החוכר בקרקע למטרות החכירה תוארך זכות החכירה לבקשתו לתקופה נוספת של 49 שנה לשימוש לאותן מטרות." (סעיף 3).

ב. החכרת קרקע חקלאית במסגרת של "נחלות". על פי החלטת מועצת מקרקעי ישראל (מספר 1) משנת 1965, קרקע חקלאית תוחכר במסגרת של "נחלות". "נחלה", הוגדרה כ"חלקת אדמה חקלאית בגודל שנקבע על ידי שר החקלאות בהתייעצות עם מינהל התכנון, הנמצאת בבעלות המדינה, קק"ל, או רשות הפיתוח והוחכרה לתקופה ארוכה למתיישב לצורכי פרנסתו מהמשק החקלאי שפותח או יפותח בחלקה זו".  
מכסת הקרקע לכל נחלה הועמדה בדרך כלל בהיקף שבין 25 דונם ל-80 דונם,

עיקרי המלצות ועדת מילגרום לבחינת ההיבטים הנוגעים לשינוי ייעודה של קרקע חקלאית

והיא נקבעה בהתאם למאפייני המשק שנבעו מתנאי האקלים, טיב הקרקע ומקורות המים בכל אזור. כך למשל נחלות שהתבססו בעיקר על בעלי חיים (משק החלב, ביצים) זכו להקצאת קרקע בהיקף קטן מזה שנקבע למשקים שהתבססו על גידולי שדה או מטעים. לעתים גודל הנחלה נקבע גם מהמציאות ההיסטורית שהייתה בעת ההקמה של היישוב ומגבלות מצאי הקרקע.

כעיקרון, גודל הנחלה נקבע בזמנו על בסיס חישוב של הכנסה נורמטיבית שבעל הנחלה אמור היה להפיק על בסיס מאפייני המשק שהיו ידועים במועד קביעת גודל הנחלה. ממועד זה לא שונה גודל הנחלה, על אף שבמקרים רבים השתנו סוגי הגידולים ומאפייני המשק.

דמי החכירה של נחלה חושבו בעבר בשיעור מסוים (2%) מההכנסה הנורמטיבית הנקייה שהנחלה אמורה להניב, ומאחר והכנסה זו אמורה הייתה להיות זהה בכל אזורי הארץ, גם גובה דמי החכירה נקבע באופן אחיד בכל הארץ, וכיום סכום זה עומד על כ-600 שקלים לשנה לנחלה, ללא תלות במיקומה או גודלה (למעט אזורים ומקרים מסוימים שלגביהם נקבעו הנחות בדמי החכירה).

כך יוצא שבעל נחלה חקלאית משלם למעשה דמי חכירה נמוכים הנגזרים מהתפוקה החקלאית, בין אם הנחלה נמצאת במרכז הארץ ובין אם היא בפריפריה הרחוקה. עוד נקבע בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל כי חוכר של קרקע חקלאית חייב להתגורר בנחלה ולנצלה ולעבדה ברציפות ובקביעות למטרות לשמן הוחכרה הקרקע, ואם בעל הנחלה אינו מקיים חובה זאת תוחזר הנחלה למינהל. נוסף על כך נקבע גם העיקרון בדבר אי פיצול הנחלה, מתוך תפיסה שהנחלה היא יחידת ייצור חקלאית אחת ויש לשמרה ככזו לצורך הבטחת ייעודה כמשק חקלאי לדורות.

על פי מדיניות הקצאת הקרקע לנחלות כמושבים, ניתן להקים בחלקה א' של הנחלה בית מגורים עבור המתיישב ויחידת מגורים שנייה למגורי דור ההמשך, בשטח של עד 160 מ"ר לכל יחידה. בנסיבות מיוחדות מותרת בנייה של יחידת מגורים שלישית בשטח של עד 55 מ"ר. בגין יחידות דיור אלו לא משולם תשלום נוסף למינהל מקרקעי ישראל מעבר לדמי החכירה לכלל הנחלה.

בקיבוצים מותרת בניית יחידות דיור ללא הגבלה וללא תשלום נוסף למינהל מקרקעי ישראל, ובלבד שהבנייה הינה בשטח "המחנה" ולמגורי חברי הקיבוץ. שטח המחנה הוא שטח האזור הבנוי של הקיבוץ למטרת מגורים, מבני משק ומבני

ציבור, שטח זה על פי רוב מסומן ומזוהה בתוכנית מיתאר מפורטת. סך כל שטחי הנחלות באגודה חקלאית מוגדר כיום כשטח "המשבצת" של האגודה. במסגרת ההסדר של החכרת קרקע בתנאי נחלה כלולים כיום 722 ישובים (מתוכם 452 מושבים ו-270 קיבוצים), הכוללים כ-65 אלף נחלות. סך כל שטחי הקרקע לנחלות מגיע ל-2.8 מיליון דונם, מתוך 4.2 מיליון דונם שהינם שטחי קרקע לעיבוד חקלאי בישראל (ללא שטחי מרעה).

ג. חוזה חכירה תלת-צדדי. מסיבות היסטוריות שונות ולאור פעולתה של הסוכנות היהודית כגורם מיישב, הוקמו חלק מהישובים שנוסדו לאחר קום המדינה על קרקע שנמסרה לסוכנות בחכירה לתקופות קצרות, ובאמצעותה לאגודות ולמתיישבים כבני – רשות. במסגרת החלטה מספר 14 של מועצת מקרקעי ישראל שבה נקבע הסדר ההחכרה כאמור לסוכנות היהודית, נקבע גם כי הסדר זה יחול כל עוד היישוב נמצא בטיפול הסוכנות היהודית, ומשסיימה הסוכנות היהודית את טיפולה ביישוב היא תהיה זכאית לרישום משכנתא להבטחת השקעותיה. הסדר זה מתבטא בהסכם תלת-צדדי: מינהל מקרקעי ישראל, הסוכנות היהודית והאגודה החקלאית.

על פי ההסכם מושכרת הקרקע לסוכנות היהודית לתקופות קצרות של 3 שנים וניתנת לאגודות ולמתיישבים הרשות להחזיק בקרקע ולעבדה. במסגרת זאת נמצאים כיום כ-330 ישובים חקלאיים.

במהלך השנים הודיעה הסוכנות היהודית למינהל מקרקעי ישראל על ישובים שהתבססו ועל כך שהפסיקה לטפל בהם, ולפי בקשתה הועברו ישובים אלו לחוזה דו צדדי עם מינהל מקרקעי ישראל.

בשנים האחרונות נבלם תהליך זה של העברת ישובים שהתבססו לחוזה דו-צדדי בשל דרישת הסוכנות היהודית לקבלת חלק מהתמורות הניתנות לאגודות בגין שינוי ייעודה של הקרקע החקלאית.

ד. החכרת קרקע חקלאית לזמן ארוך שלא במסגרת נחלות. קרקע חקלאית בהיקף של כ-130 אלף דונם מוחכרת לחברות לעיבוד חקלאי, אגודות חקלאיות שאינן ישובים ולחקלאים בודדים. דמי החכירה המשולמים הם בין 40 ש"ח ל-80 ש"ח לדונם לשנה, לפי סוג הגידול.

עיקרי המלצות וערת מילגרום לבחינת ההיבטים הנוגעים לשינוי ייעודה של קרקע חקלאית

ה. החכרת קרקע זמנית. קרקע חקלאית בהיקף של 1.2 מיליון דונם מוחכרת כיום לזמן קצר (בין שנה לשלוש שנים) לגידולים עונתיים. הקרקע מוחכרת לאגודות חקלאיות (מעבר לשטח "המשבצת"), לחקלאים פרטיים וכן לגורמים אחרים. דמי החכירה לטווח קצר נקבעים על פי מחירון מיוחד שנקבע על ידי מועצת מקרקעי ישראל בהתאם לאזורים ולסוגי הגידולים השונים, כאשר טווח המחירים נע בין 2 ש"ח לדונם ל-40 ש"ח לדונם לשנה.

ו. מימון עצמי של המתיישבים ברכישת הקרקע. במספר מצומצם של ישובים, בוצעה רכישת הקרקע על ידי המתיישבים או במימון משותף של קק"ל והמתיישבים, כאשר הקרקע נרשמה על שם קק"ל. להערכת מינהל מקרקעי ישראל גם באותם ישובים ספורים, היקף השטחים שנרכשו במימון המתיישבים או במימון משותף כאמור, נמוך מאוד לעומת השטח הכולל של "משבצת" הישוב.

### מדיניות שינוי הייעוד של קרקע חקלאית

ניתן לחלק את מדיניות שינוי הייעוד של קרקע חקלאית לשתי תקופות: עד תחילת שנות התשעים ומאז. ההבדל בין שתי התקופות הינו מהותי ביותר.

בתקופה הראשונה, שנמשכה עשרות שנים, הונהגה מדיניות אשר על פיה שינוי ייעודה של קרקע חקלאית למטרת שימוש אחר נעשה במקרים יוצאים מן הכלל. במקרים אלו היה חוכר הקרקע זכאי לפיצויים עבור השקעותיו וזכויותיו כחוכר חקלאי בדרך של פיצוי המתייחס להכנסות החקלאיות הצפויות מקרקע ("פיצויים חקלאיים"). כמו כן התאפשר שינוי ייעוד קרקע חקלאית לצורכי תעשייה, מסחר ותיירות כאמצעי פרנסה נוספים לחברי האגודה. בגין שינויים אלו בייעוד ובשימוש בקרקע שולמה למינהל מקרקעי ישראל התמורה המלאה.

לעומת זאת, במהלך שנות התשעים התקבלו החלטות שנבעו בראש ובראשונה מצורכי הדיור שנצפו בעקבות גל העלייה הגדול, ובבסיסן – מתן פיצוי לחוכר קרקע חקלאית מעבר לקבוע בחוזה החכירה ובזיקה להיקף התמורה מהקרקע

בייעודה החדש (בין בפיצוי כספי ובין בקרקע על פי הייעוד החדש). כמו כן נקבעו הנחות בשיעור התשלום למינהל מקרקעי ישראל בגין שינוי ייעוד לצורכי תעשייה, מסחר, תיירות והרחבת היקף המגורים.

בהתאם להחלטות שהתקבלו במהלך שנות התשעים, ככל שערך הקרקע בייעודה החדש היה גבוה יותר, קיבל החוכר פיצוי גבוה יותר. להחלטות החדשות שהתקבלו בשנות התשעים היו השלכות רבות במספר תחומים.

בפרק זה נסקור ביתר הרחבה את עיקרי המדיניות לגבי שינוי הייעוד במספר תחומים בשתי התקופות השונות, תוך התמקדות בהיקף הפיצוי או שווי ההטבה בגין שינוי ייעוד.

**א. שינוי ייעוד לשימושים שאינם לצרכים של חוכרי הקרקע החקלאית (כמו מגורים בשולי הערים)**

● שינוי ייעודה של קרקע חקלאית עד שנות התשעים – "פיצויים חקלאיים". החלטה מספר 1 של מועצת מקרקעי ישראל מיום 17 במאי 1965 היוותה את הבסיס לקביעת המדיניות הקרקעית בישראל. בהחלטה זו נקבעו, בין השאר, שני הקווים המנחים הבאים בנוגע לשינוי ייעודה של קרקע חקלאית:

א. "ייעודה ושימושה של קרקע חקלאית לא ישונה על ידי הרשויות המוסמכות לכל ייעוד או שימוש אחר, אלא במקרים יוצאים מן הכלל" (סעיף 2 בהחלטה);  
ב. "בהסכמי חכירה של קרקע חקלאית ייקבע כי עם שינוי ייעודה של קרקע חקלאית לייעוד אחר יבוא הסכם החכירה לידי גמר והקרקע תוחזר למינהל מקרקעי ישראל. עם החזרת הקרקע יהיה המחזיק זכאי לפיצויים עבור השקעותיו בקרקע ועבור הפקעת זכותו בשיעור שיקבע על ידי המועצה בכללים שתוציא" (סעיף 10 בהחלטה).

בעקבות החלטה זו קיבלה המועצה שורת החלטות ביחס להקמת ועדת פיצויים שתמונה על ידי שר החקלאות ואשר תהיה מוסמכת לקבוע את שיעור הפיצויים

עיקרי המלצות ועדת מילגרום לבחינת ההיבטים הנוגעים לשינוי ייעודה של קרקע חקלאית

המגיעים לחוכר עבור קרקע חקלאית המוחזרת לחזקת המינהל והכללים לחישוב הפיצויים.

ההחלטה הראשונה בעניין זה הינה החלטה מספר 13 מנובמבר 1966 בה הוחלט על הקמת ועדת הפיצויים, הרכבה והכללים לחישוב הפיצוי (פיצוי בגין ההשקעות בקרקע ובגין הזכויות על בסיס הפיצויים שהיו מגיעים למתיישב אילו הופקעה זכותו על פי חוקי ההפקעה לצורכי ציבור).

נוהל הפסקת חכירה בקרקע חקלאית והכללים לקביעת שיעור הפיצויים עבור קרקע המוחזרת למינהל, עודכנו בנובמבר 1986 בהחלטה 343, שהינה ההחלטה האחרונה שהתקבלה בעניין זה. בהחלטה זו נקבע כי במקרה של שינוי ייעוד יינתן לחוכר פיצוי עבור זכויות החכירה ועבור הפגיעה בהכנסות המתיישב, כאשר סכום הפיצוי יקבע על ידי ועדת הפיצויים על בסיס הפיצויים שהיו מגיעים למתיישב אילו הופקעה הקרקע על פי חוקי ההפקעה לצורכי ציבור הקיימים בעת ביטול זכות החכירה.

החלטה זו איחדה למעשה את הכללים שנקבעו בהחלטות המועצה הקודמות בעניין ויצרה מנגנון וכללים אחידים לקביעת סכום הפיצוי, תוך שמירה על העיקרון של תשלום פיצויים בגין הזכויות וההשקעות בקרקע בלבד, בהתאם לקביעת ועדת הפיצויים כאמור, תוך מתן זכות ערעור לבית המשפט תוך 60 יום ממועד קבלת החלטת הוועדה.

במקרים שבהם כוצע שינוי ייעוד של קרקע חקלאית, פסקה ועדת הפיצויים את גובה הפיצוי בהתאם לסוג הגידול החקלאי (בעל, שלחין או מטע) ללא כל זיקה לערכה הצפוי לאחר שינוי הייעוד.

מדיניות זו שנקבעה כאמור עם הקמת מינהל מקרקעי ישראל לא היוותה שינוי מהותי לעומת התקופה הקודמת, שכן ברוב חוזי החכירה שנחתמו על ידי הקרן הקיימת לישראל ועל ידי פיק"א, טרם הקמת מינהל מקרקעי ישראל, נכלל סעיף לפיו במקרה שהקרקע תידרש לצרכים ציבוריים או לאומיים, יהיה המחכיר רשאי להפקיע את זכותו של החוכר בקרקע והחוכר יהיה זכאי לפיצוי בגין השקעותיו בקרקע.

במקצת מהחוזים שהיו נהוגים לפני הקמת מינהל מקרקעי ישראל לא נקבע במפורש מה קורה בעת שינוי ייעודה של הקרקע, ובדרך כלל נקבע כי בתום תקופת החכירה מחודשים החוזים לתקופת חכירה נוספת של 49 שנה, באותם



תנאים או בתנאים שיהיו נהוגים אצל המחכיר באותו מועד. על פי הערכת מינהל מקרקעי ישראל, היקף הקרקע המוכרת על פי חוזים אלו נמוך ביותר ביחס להיקף הקרקע החקלאית המוכרת במסגרת "החוזים הרגילים" כאמור.

לצורך יצירת אחידות בתנאי החכרת קרקע חקלאית, החליטה מועצת מקרקעי ישראל בשנת 1971 כי תנאי לחתימת חוזה חכירה בתנאי נחלה הוא ביטול כל חוזה אחר, שהיה קיים קודם לכן לגבי שטח "המשבצת" או הנחלה (או חלק ממנה) וכי החכירה תהיה בתנאים הנהוגים במינהל במועד חתימת החוזה (החלטה מספר 108). בהתאם להחלטה זו ולשורת החלטות מיוחדות שהתייחסו לסוגי הישובים השונים, הוכנו על ידי המינהל חוזי חכירה לדורות לכל צורות ההתיישבות (קיבוצים, מושבי עובדים, מושבים שיתופיים, כפרים שיתופיים, מושבים וכו'), אשר בכולם נכללו סעיפים ביחס למטרת החכירה (מגורי המתיישב ועיבוד הקרקע לצורכי חקלאות), וביחס להשבת הקרקע למינהל במקרה של שינוי ייעוד, תמורת פיצוי בגין ההשקעות והזכויות בקרקע בהתאם לקביעת ועדת הפיצויים המתמנית לצורך כך על ידי שר החקלאות על פי החלטות המועצה.

רוב האגודות החקלאיות, אשר החזיקו בחוזי חכירה עם הקק"ל או פיק"א מהתקופה שלפני הקמת המינהל, ביטלו חוזים אלו, בין היתר לאור העובדה ששטחי העיבוד עליהם חלו החוזים אלו היו בדרך כלל זניחים בגודלם לעומת השטחים שנמסרו להם על ידי מינהל מקרקעי ישראל לצורך השלמת "המשבצת".

ראוי לחזור ולציין כי המדיניות שפורטה לעיל בדבר שינוי ייעודה של קרקע חקלאית הופעלה הלכה למעשה במשך עשרות שנים עד תחילת שנות התשעים. אולם למדיניות עקבית זו היו שני יוצאים מן הכלל:

**הראשון:** ב-1973 החליטה המועצה לאפשר הקצאת קרקע לחוכר החקלאי לפי הייעוד החדש בתשלום דמי חכירה מופחתים, או מתן פיצוי בזיקה לערך הקרקע לאחר שינוי ייעודה (החלטה 123). החלטה זו כוונה למעשה לשטחים חקלאיים מצומצמים שהוכרו לפני קום מינהל מקרקעי ישראל על ידי רשות הפיתוח בחכירות לזמן ארוך בתחומי הערים, ללא סעיף שינוי ייעוד בחוזה. בשנת 1975 קבעה מועצת מקרקעי ישראל במפורש כי החלטה זו (123) לא חלה על קרקע המוכרת בתנאי נחלה, וב-1979 בוטלה ההחלטה סופית, מבלי שלמעשה נעשה בה שימוש משמעותי.

עיקרי המלצות ועדת מילגרם לבחינת ההיבטים הנוגעים לשינוי ייעודה של קרקע חקלאית

**השני:** בשנת 1984 התייחסה מועצת מקרקעי ישראל למקרים בהם חוזה החכירה אינו כולל סעיף שינוי ייעוד לפיו הקרקע חוזרת למינהל תמורת פיצוי בגין ההשקעות והזכויות בקרקע (המדובר בחוזים מהתקופה שקדמה להקמת המינהל). החלטה זו קבעה כי במקרים אלו יקצה המינהל לחוכר שטח שלא יעלה על 20 דונם מתוך השטח ששונה ייעודו, תמורת תשלום מופחת. החלטה זו לא חלה על קרקע המוכרת בתנאי נחלה (החלטה 296).

בשנת 1989 נקבע הסדר חדש עבור חוזי החכירה החריגים כאמור, לפיו יוכל המינהל, לפי שיקול דעתו, להציע לחוכר להחזיר את הקרקע למינהל תמורת פיצוי בשיעור של 25% מערך הקרקע ביעוד החדש, בתוספת שווי השקעות החוכר בקרקע לפי קביעת ועדת הפיצויים, בתנאי שסך כל הפיצוי לא יעלה על 40% מערך הקרקע ביעודה החדש, או לחלופין להקצות את הקרקע לחוכר תמורת תשלום דמי חכירה מהוונים בשיעור 51% מערך הקרקע (שיחושבו כתשלום בגין 91% מערך הקרקע) ביעודה החדש, בניכוי שווי השקעותיו בקרקע לפי קביעת ועדת הפיצויים, בתנאי שסך כל הפיצוי לא יעלה על 20% מערך הקרקע ביעוד החדש.

היקף תחולתה של החלטה זו (מספר 432) היה מוגבל למיעוט של שטחים שאינם מוכרים בתנאי נחלה, או שבחווה החכירה לגביהם לא נקבע שהקרקע תוחזר למינהל תמורת פיצויים חקלאיים. ההחלטה קבעה כי ביחס למקרים בהם נכלל בחוזה החכירה סעיף בדבר שינוי הייעוד, ישולמו לחוכר פיצויים כאמור בחוזה או בהתאם לקביעת ועדת הפיצויים, ובכל מקרה ההחלטה לא תחול על קרקע המוכרת בתנאי נחלה.

\* שינוי ייעודה של קרקע חקלאית משנות התשעים. ניצני השינוי במדיניות שינוי ייעודה של קרקע חקלאית החלו ב-1990 ובאו לידי ביטוי מלא בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל ב-1992 ואילך.

בתקופה זו החל גל העלייה מברית המועצות ונראה היה כי ללא בניית רבבות יחידות דיור, בין השאר, על קרקע חקלאית, צפוי להיווצר מחסור חמור בתחום הדיור שיתבטא הן בהאמרת מחירי הדיור והן בצורך לשכן יותר ויותר עולים חדשים בדיור זמני רעוע. בעקבות זאת נוצרו לחצים לקבוע מדיניות חדשה שבבסיסה מתן תמריץ כלכלי משמעותי למחזיק קרקע חקלאית לפעול לשינוי ייעודה (בעיקר למגורים).

באוקטובר 1990 החליטה מועצת מקרקעי ישראל, בהוראת שעה שתהיה בתוקף עד סוף 1992, לאפשר לחוכר שיבקש זאת, לחכור את הקרקע ששונה ייעודה בפטור ממכרז, תמורת תשלום מלא (91%) של דמי חכירה מהוונים כמקובל במינהל, ללא פיצוי עבור הקרקע כאשר היטל ההשכחה לא יחול על החוכר (החלטה 475). ההנחה הייתה שגם בתשלום מלוא דמי החכירה על פי הייעוד החדש, יהיה תמריץ כלכלי לחוכר הקרקע החקלאית לתמוך בשינוי הייעוד של הקרקע. החלטה זו הוחלפה ביוני 1991 (החלטה 492) תוך הוספת תנאים כגון קביעה שמטרת ההקצאה תהיה בעיקר למגורים, חוזה תקף עם החוכר שלא הופר על ידו ועוד, אולם עיקרי ההחלטה נותרו במתכונתם הקודמת (לרבות תוקף ההחלטה כהוראת שעה).

במאי 1992 חל השינוי המשמעותי ביותר במדיניות. מועצת מקרקעי ישראל קבעה הסדרים חדשים למקרה של שינוי ייעודה של קרקע חקלאית למטרות מגורים, תעשייה ומסחר, המבוססים על השתתפות משמעותית של החקלאים בערך החדש של הקרקע החקלאית לאחר שינוי ייעודה.

על פי החלטה מספר 533, קרקע שהוחכרה בחכירה לדורות או לתקופה שאינה פחותה מ-21 שנה, לרבות ל"משבצות" החקלאיות של הישובים בחוזים זמניים מתחדשים, למטרת שימוש חקלאי, וייעודה שונה ביוזמת המינהל או במקום בו למדינה עניין בשינוי הייעוד – רשאי המינהל לפעול באחת מבין שתי החלופות הבאות:

א. מתן פיצוי כספי לחוכר בעד ביטול החוזה והשבת הקרקע למינהל, בשיעור של 25% מערך הקרקע לפי ייעודה החדש, בתוספת שווי השקעות החוכר בקרקע על פי קביעת ועדת הפיצויים, בתנאי שסך הפיצוי לא יעלה על 40% מערך הקרקע בייעוד החדש (במקום בו נהוג מתן פטור, או הנחה ממחיר הקרקע יהיה שיעור הפיצוי ביחס למחיר הנהוג באותו מקום).

ב. לאפשר לחוכר או למי מטעמו לחכור את הקרקע ששונה ייעודה, ללא מכרז, תמורת תשלום דמי חכירה מהוונים בשיעור 51% מערך הקרקע בייעוד החדש (שיחשבו כ-91%), כאשר היטל ההשכחה יחול על החוכר (במקום בו נהוגה הנחה ממחיר הקרקע יהיה שיעור התשלום 51% מהמחיר הנהוג באותו מקום).

יש לציין כי החלטה זו התקבלה על רקע הלחצים שהופעלו באותה תקופה על המינהל לשווק קרקעות לצורכי מגורים ולגרום בכך להוזלת מחירי הדירות. מטרת ההחלטה הייתה להביא ליצירת מלאי משמעותי של קרקעות לבנייה, בדרך של יצירת תמריץ כלכלי משמעותי לחוכרים, הן במסגרת הסדרי הפיצוי שנקבעו בהחלטה (תשלום דמי חכירה פחותים בשיעור 51% במקום 91% שנקבעו בהחלטה 492) והן בדרך של פתיחת אפיק "יזמות" לפיו יכלו החוכרים החקלאיים להתקשר עם יזם או קבלן מטעמם לצורך פיתוח ובנייה על הקרקע לייעודה החדש. כאמור, החלטה זו היוותה למעשה מהפך במדיניות מתן הפיצויים בגין קרקע חקלאית ששונה ייעודה, שכן לפי ההחלטה, על אף ההוראה המפורשת בחוזה החכירה המתייחסת למקרה של שינוי ייעוד, נקבע לראשונה כי הפיצוי ייגזר משווי הקרקע בייעודה החדש ולא משווי החקלאי בהתאם למטרת החכירה. ההחלטה איפשרה לפטור את החוכר מלהשיב את הקרקע למינהל והותירה בידו (או בידי "מי מטעמו") את היוזמה לניצול הקרקע בייעודה החדש. קביעת שיעור הפיצוי כנגזרת משווי הקרקע בייעודה החדש, ביטלה את העיקרון של תשלום פיצוי אחיד לכל החוכרים החקלאיים (בהתאם לסוגי הגידולים בקרקע) ויצרה הבדלים משמעותיים ביותר בסכומי הפיצויים ששולמו לחוכרים, בהתאם למיקום ולשווי הקרקע בייעודה החדש.

באוקטובר 1993 החליטה מועצת מקרקעי ישראל לשפר את החלטה 533, בכך שאיפשרה לקבל את הסכמת המינהל מראש לתכנון ולשינוי הייעוד (מעין PRE-RULING), בהגבלת זמן של עד 3 שנים, מתוך ציפייה כי מהלך זה יביא ליצירת המלאי המיוחל של קרקעות לבנייה ולהוזלת מחירי הדיור (החלטה מספר 611).

החלטה זו השאירה על כנו את שתי החלופות לפיצוי שנקבעו בהחלטה 533 (בשינויים קלים) אך הוסיפה הסדר לפיו ניתן יהיה לפעול על פי החלופות הקבועות בהחלטה גם קודם לשינוי הייעוד, בתנאי שהתכנון יעשה על ידי מינהל מקרקעי ישראל, או בתיאום מלא עמו ובתנאים נוספים שפורטו בהחלטה.

החלטות 533 ו-611 לא הובילו לתוצאה שמקבלי ההחלטות ייחלו לה – ואף נוצרו במקרים מסוימים מונפולים אזוריים בידי חוכרי הקרקע החקלאית או מי מטעמם, כאשר קצב שחרור הקרקע לבנייה נקבע על פי שיקולי הרווח בלבד מתוך ציפייה שערכי הקרקע יעלו בעתיד. משהתברר כי הוחטאה המטרה המרכזית

של האצת הבנייה למגורים בתקופת גל העלייה, החליטה המועצה באפריל 1994 להשעות כל טיפול בעסקאות לפי החלטות אלו.

בספטמבר 1994 החליטה מועצת מקרקעי ישראל על תיקון מסוים במדיניות שינוי הייעוד על בסיס המלצות ועדת מנכ"לים שמונתה לנושא זה, שאומצו בשינויים מסוימים על ידי הממשלה.

על פי ההחלטה המתוקנת (מספר 666) שיעור הפיצוי שישולם לחוכר בתנאי נחלה בגין קרקע חקלאית ששונה ייעודה יהיה ביחס לתקבולי המינהל שיתקבלו בפועל משיווק הקרקע (27% במרכז הארץ, 28% באזור עדיפות לאומית ב' ו-29% באזור עדיפות לאומית א'). כמו כן נקבע בהחלטה כי במקום הפיצוי הכספי כאמור, יהיה החוכר זכאי לקבל ללא תמורה חכירה של חלק מהקרקע המשקף 27%, 28% או 29% (בהתאמה) מהזכויות בקרקע לפי הייעוד החדש.

עוד נקבע בהחלטה כי חוכר לזמן ארוך שהינו חברה לעיבוד חקלאי יהיה זכאי לפיצוי בכסף או בקרקע בשיעור מחצית הפיצוי לו זכאי חוכר בתנאי נחלה, בהתאם לאזורים השונים (13.5% במרכז הארץ, 14% באזור עדיפות ב' ו-14.5% באזור עדיפות א'), מעבד עונתי מעל 15 שנה של אותו שטח יהיה זכאי לפיצוי בהתאם לסוגי הגידולים בקרקע בסכומים שפורטו בהחלטה, וחקלאי פרטי שהוא חוכר לזמן ארוך יהיה זכאי לפיצוי זהה לפיצוי שנקבע לחוכר בתנאי נחלה (בגין שטח שעד לגודל נחלה כמקובל באותו אזור ומעבר לכך בהתאם לפיצוי שנקבע למעבד עונתי).

עם קבלת החלטה 666 התקבלה גם החלטה 667 אשר קבעה את שיעורי הפיצויים לחוכרים זמניים. על פי ההחלטה, חוכר זמני המעבד את הקרקע מעל 21 שנה יהיה זכאי לפיצוי בשיעור מחצית הפיצוי שנקבע לבעל נחלה (עד לשטח השווה לשטח נחלה באותו אזור), ואילו חוכר זמני המעבד את הקרקע בין 15 ל-21 שנה יהיה זכאי לפיצוי כספי בהתאם לסוג הגידול.

לאור החלטה מספר 640 הוקמה ועדה שתפקידה היה לדרון באופן פרטני בכל העסקאות שאושרו בעבר על פי החלטות 533 ו-611, ולהחליט על סמך קריטריונים שנקבעו, אם קיימת מחויבות משפטית להמשך ביצוע העסקה.

כנגד החלטה 666 הוגשו מספר עתירות לבג"צ בהן נטען לניגוד עניינים של מספר חברי המועצה שהינם חוכרי קרקע חקלאית אשר השתתפו באופן פעיל בהחלטה. בעקבות פסק הדין שקיבל את הטענה כי ההחלטה נגועה בניגוד עניינים,

עיקרי המלצות ועדת מילגרום לכחינת ההיבטים הנוגעים לשינוי ייעודה של קרקע חקלאית

קיבלה המועצה ביום 3.7.95 החלטה מתוקנת (מספר 727) שהיתה דומה בעיקרה להחלטות הקודמות (מספר 666 ו-667).

החלטה זו (727) היא ההחלטה שבתוקף היום לעניין שינוי ייעודה של קרקע חקלאית, ולפיה מוענק לחוכר בתנאי נחלה כאמור פיצוי כספי או פיצוי בקרקע בשיעור מערך הקרקע בייעודה החדש (29%-27%).

\* מדיניות שינוי ייעודה של קרקע חקלאית לתעסוקה עד שנות התשעים. עוד בתקופה שקדמה להקמת מינהל מקרקעי ישראל ניתנה לאגודות הישוכים האפשרות להקים בתוך שטח היישוב ("המשבצת") "מפעלים" בתחומי התעשייה, המלאכה, המסחר והמלונאות, במגמה לגוון את מקורות ההכנסה של היישוב (מעבר לחקלאות) ובכך לסייע לפרנסת המתיישבים ולחיזוקו של היישוב.

לאחר הקמת המינהל, החליטה המועצה לאפשר הקצאת קרקע מתוך שטח "המשבצת" למטרות התעסוקה שפורטו לעיל. במקרים אלו נערך חוזה נפרד בין האגודה לבין מינהל מקרקעי ישראל בגין מתחם התעסוקה, בתנאים שהיו נהוגים במגזר העירוני באשר להקצאת קרקע לאותם יעדים כמקובל בכל אזור ואזור.

כאמור ההקצאה ניתנה לאגודה החקלאית בלבד ללא מתן אפשרות לשלב במיזם גורמי חוץ.

\* מדיניות שינוי ייעודה של קרקע חקלאית לתעסוקה בשנות התשעים. בפברואר 1990 החליטה מועצת מקרקעי ישראל לאפשר לאגודות להקים תאגידים משותפים עם גורמי חוץ לצורך הקמת מפעל למטרות תעסוקה, ובלבד שהאגודה תהיה בעלת 51% לפחות מהון המניות הנפרע בתאגיד (החלטה מספר 441). אפשרות זו ניתנה תמורת דמי חכירה מהוונים כנהוג במינהל למפעל מאותו סוג ובאותו אזור, או דמי חכירה שנתיים בשיעור 5% מההווים דמי חכירה שנתיים מלאים. במסגרת החלטה מספר 717 שהתקבלה ביוני 1995 והתקפה עד היום, שונתה ההחלטה תוך הוספת הנחות בתשלום עבור הקרקע וכן הקלות נוספות, שעיקריהם הם:

- קרקע בשטח שבחזקת היישוב המשמשת ל"מפעל" תוצא מחוזה החכירה של היישוב.

● לגבי קרקע זו ייחתם חוזה חכירה נפרד בין המינהל לבין האגודה החקלאית או התאגיד שבשליטת האגודה. (הגדרת בעל שליטה שונתה כך שהאגודה חייבת להחזיק לפחות ב-26% מהון המניות הנפרע של התאגיד).

בגין החוזה הנפרד (המהוון) ישולמו דמי חכירה מהוונים בשיעורים הבאים:  
מרכז הארץ – 51% מערך הקרקע.  
אזור עדיפות ב' – 26% מערך הקרקע.  
אזור עדיפות א' – 16% מערך הקרקע.  
היטל ההשבחה יחול על החוכרים.

ההחלטה תחול רק על שטח שאינו עולה בגודלו על:  
מרכז הארץ – 250 דונם לישוב.  
אזור עדיפות לאומית ב' – 300 דונם לישוב.  
אזור עדיפות לאומית א' – 350 דונם לישוב.

ראוי לציין כי לאחר תיקון סעיף 12 א' בתוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה, לפני כשנה, מחויבות המועצות האזוריות בגביית היטל השבחה בשיעור מלא, ולכן שיעורי התשלום בעת ביצוע עסקת שינוי ייעוד במרכז הארץ לפי החלטה 717 הם כלהלן:

דמי חכירה מהוונים בשיעור 51% מערך הקרקע.  
היטל השבחה בשיעור 50% מההשבחה.

החלטות נוספות של מועצת מקרקעי ישראל המאפשרות הקמת מיזמי תעסוקה לחוכרי קרקע חקלאית בתנאי נחלה, הם החלטה מספר 653 מחודש יוני 1994, החלטה מספר 755 מפברואר 1996 והחלטה 880 מאפריל 2000.  
החלטות מספר 653 ו-880 קובעות תנאים להקצאת קרקע למטרת קיט כפרי בחלקה א' של הנחלה.

החלטה מספר 755 קובעת תנאים בהם תימסר קרקע למטרת פעילות לא חקלאית בחלקה א' של הנחלות (על פי דו"ח קרמון) כלהלן:

א. השימוש שאינו חקלאי המיועד לפרנסת החוכר יהווה חלק בלתי נפרד מהנחלה

עיקרי המלצות ועדת מילגרום לבחינת ההיבטים הנוגעים לשינוי ייעודה של קרקע חקלאית

לכל דבר ועניין, ללא זכות להעבירו בדרך כלשהי לאחר וללא זכות לשותפות או להשכרה.

ב. השימוש יותר רק על פי תוכנית מיתאר מפורטת מאושרת או על פי שימוש חורג במבנה משק קיים, והכל על פי חוק התכנון והבנייה.

ג. גודל שטח הבנייה לשימוש למפעל יהיה:

- \* במבנה חקלאי קיים המוסב למטרה זו – עד 500 מ"ר ברוטו.
- \* במבנה חדש שיוקם למטרה זאת – עד 300 מ"ר ברוטו.

ד. דמי החכירה שישולמו למינהל יהיו בשיעורים הנהוגים במינהל לפי העניין ממלוא תוספת ערך הקרקע של השטח המשמש למטרה זו.

שיעורי התשלום הנגבים כיום הם בשיעורים הבאים:

- מרכז הארץ – 5% דמי חכירה שנתיים.
- אזור עדיפות לאומית ב' – 2% דמי חכירה שנתיים.
- אזור עדיפות לאומית א' – 1% דמי חכירה שנתיים.

לחלופין, כאשר מוסדות התכנון אישרו באופן קבוע שימוש לא חקלאי, רשאי החוכר להוון את השטח המיועד לפעילות הלא חקלאית בתנאים הקבועים בהחלטה 717.

\* שינוי ייעוד לצרכי מגורי המתיישבים. במסגרת מדיניות הקצאת הקרקע לנחלות ניתן להקים במושבים, בחלקה א' של הנחלה, ללא תשלום נוסף מעבר לדמי החכירה לנחלה, בית מגורים לצורכי המתיישב ויחידת מגורים שנייה למגורי "דור המשך" בשטח של עד 160 מ"ר כל יחידה, ובנסיבות מיוחדות גם יחידת מגורים שלישית בשטח של עד 55 מ"ר. בנייה נוספת מעבר לכך מחויבת בתשלום נוסף. בקיבוצים לא חלה הגבלה על היקף מבני המגורים בשטח המחנה כל עוד אלו משמשים למגורי חברי הקיבוץ.



בשנת 1989 איפשר מינהל מקרקעי ישראל לראשונה למושבים חקלאיים לתכנן מגרשי מגורים נוספים לצורך הגדלת הישוב וכיסוסו מבחינת היקף האוכלוסייה, תוך מתן אפשרות מגורים לבני היישוב שלא הוגדרו כ"בנים ממשיכים".

באוקטובר 1993 נקבעו במועצת מקרקעי ישראל כללים להרחבות המושבים (החלטה מספר 612) שכללו, בין השאר, את העקרונות הבאים:

- \* הקצאת הקרקע תיעשה על פי המלצת האגודה במסגרת של הרשמה והגרלה.
- \* תינתן עדיפות לבני המקום.
- \* התשלום למינהל מקרקעי ישראל יהיה על בסיס שטח הבנייה בפועל אך לא פחות מ-100 מ"ר.

בדצמבר 1995 אומצה החלטה חדשה בנוגע להרחבות היישובים (החלטה 737) שעיקריה הם:

1. מספר המגרשים במסגרת ההרחבה יהיה עד מספר הנחלות המאושר, בתוספת 15% ובכפוף למגבלות חוק התכנון והבנייה (בישובי הפריפריה מתירים לעיתים מספר מגרשים רב יותר).
2. שטח התוכנית יחושב במסגרת מכסת הקרקע המגיעה לאגודה ב"משבצת".
3. גודל המגרשים יהיה עד חצי דונם.
4. פיתוח התשתיות יהיה באחריות האגודה.
5. מגרשי המגורים יוחכרו על ידי המינהל למועמדים שיומלצו על ידי האגודה.
6. חוכרי המגרשים משלמים למינהל דמי חכירה מהוונים מופחתים שיוכרו כמלוא דמי החכירה בשיעורים הבאים:
  - \* ישובי מרכז הארץ – 66% מערך הקרקע.
  - \* ישובי עדיפות לאומית ב' – 36% מערך הקרקע.
  - \* ישובי עדיפות לאומית א' – 22% מערך הקרקע.
7. שומת הקרקע תהיה לפי מ"ר מבונה, על פי הבנייה בפועל ולא פחות מ-140 מ"ר במרכז הארץ ו-100 מ"ר בישובים שבאזורי עדיפות לאומית. מחירי הקרקע נקבעים על ידי השמאי הממשלתי בטבלה לכל ישובי הארץ.

עיקרי המלצות ועדת מילגרום לבחינת ההיבטים הנוגעים לשינוי ייעודה של קרקע חקלאית

8. חלף היטל השבחה יחול על המינהל.

9. לשוב תינתן האפשרות לבצע את ההרחבה כמתכונת החלטה 727.

ראוי לציין כי בחודש מרץ 1999, בעקבות הנחיית היועץ המשפטי לממשלה, פרסם מינהל מקרקעי ישראל הוראות המונעות מהאגודה לגבות ממומלציה, כתנאי להמלצה, סכום כסף מעבר להוצאות הפיתוח המאושרות. במקביל פרסם המינהל הוראות יישום והוראות מעבר מתאימות. בפועל הוראות אלה הישעו את רוב רובו של תהליך הרחבת הישובים.

\* שינוי ייעודה של קרקע חקלאית שלא לצורכי החוכרים (החלטה 727). מדינת ישראל הינה כבר כיום מהמדינות הצפופות בעולם. תחזיות שנערכו במסגרת תכנית "ישראל 2020" מצביעות על כך שעד שנת 2020 – היינו בעוד 20 שנה – יוכפל השטח הבנוי כיום, וזאת הן בשל גידול האוכלוסייה והן בשל העלייה ברמת החיים שתבטא בין השאר בעלייה של שטח המגורים הממוצע לנפש.

בנייה בהיקף רחב בשטחים חקלאיים במסגרת הכפלת השטח הבנוי בישראל, עלולה להיות כבייה לדורות, שכן לשטחים פתוחים יש ערך רב חשיבות. בינוי נרחב בשטחים פתוחים אף יפגע בדורות הבאים שעלינו להתחשב גם בצורכיהם.

מהטעם הזה יש מקום להמעיט ככל שניתן בשינוי ייעודה של קרקע חקלאית, וכפי שהמליצו גורמי התכנון, יש להתמקד בעיבוי וחזוק הערים, ובמקרים שהדבר הכרחי – לבנות בנייה רוויה בשולי הערים בלבד.

מדיניות זאת מחייבת לחזק את אחיזתם של החקלאים בקרקע, שכן עיבוד חקלאי של הקרקע תורם לשמירת הקרקע ומתאפיין בדרך כלל בהשפעות חיצוניות חיוביות. לפיכך סבור צוות הוועדה כי יש מקום לחזק ולבסס את הזכויות וגם את החובות של החקלאי בעיבוד הקרקע וכן לחזק ולבסס את זכויות החוכר החקלאי בחלקת המגורים.

באשר לעיבוד הקרקע, יש מקום לפעול לכך שלחוכר קרקע חקלאית בתנאי נחלה יהיה חוזה חכירה לדורות, לרבות שינוי החוזה להסכם דו-צדדי בין החוכר לבין מינהל מקרקעי ישראל, ובמקביל לחזק את חובת עיבודה של הקרקע החקלאית, במסגרת אותו חוזה.

באשר לביסוס זכויות החקלאי בחלקת המגורים, מוצע לקבוע במסגרת חוזה החכירה של הנחלה כללים נפרדים כגון: מניעת אפשרות לתבוע השבתה של "חלקת המגורים" למדינה בעת שינוי ייעוד (דבר שהמצב החוקי הפורמלי כיום מאפשר), מתן אפשרות מוסדרת במקרים מסוימים לפצל מבנה או מגרש מהנחלה, קביעת זכויות במידה שבעתיד יאשרו מוסדות התכנון בנייה נוספת בחלקת המגורים, ומתן אפשרות לרכישת זכויות נוספות בחלקת המגורים בדרך של חוזה חכירה מהוון. שינוי זה ייצור במידה רבה הקבלה בין חוזה החכירה למגורים במגזר העירוני לבין חלקת המגורים במגזר הכפרי.

התמורה המוצעת בעת שינוי ייעודה של קרקע חקלאית. המלצת הצוות הינה לפיכך, כי

שיעור התמורה הנהוג כיום על פי החלטה 727 ישונה כמפורט להלן:

\* באזור המרכז – 10% במקום 27%.

\* באזור עדיפות ב' – 20% במקום 28%.

\* באזור עדיפות א' – 31% במקום 29%.

שיעור התמורה הבסיסי המפורט לעיל יפחת כתלות בהיקף השטח שייעודו ישונה כמפורט להלן:

### באגודה חקלאית – חכירה בתנאי נחלה

|   |        |         |           |
|---|--------|---------|-----------|
| אזור מרכז הארץ<br>שטח שינוי הייעוד<br>(מצטבר בדונמים)<br>שיעור התמורה | עד 200 | 200-400 | 400 ויותר |
|   | 10%    | 9%      | 8%        |
| אזור עדיפות ב'<br>שטח שינוי הייעוד<br>(מצטבר בדונמים)<br>שיעור התמורה | עד 250 | 250-500 | 500 ויותר |
|   | 20%    | 18%     |           |
| אזור עדיפות א'<br>שטח שינוי הייעוד<br>(מצטבר בדונמים)<br>שיעור התמורה | עד 300 | 300-600 | 600 ויותר |
|   | 31%    | 27%     | 24%       |

## הטענות בדבר אי הצדק החברתי

מאז שוננו ההחלטות בדבר הפיצוי בעת שינוי ייעוד קרקע חקלאית בשנות התשעים והחלו להתבצע עסקאות על פי ההחלטות החדשות, נוצר בישראל אי שקט ומתח חברתי שהלך וגבר ככל שרבו העסקאות והפרסומים בדבר גובה הפיצויים שהועברו לידי החוכרים החקלאיים. הדבר התבטא, בין השאר, בעתירה שהוגשה לבג"צ כנגד החלטות אלו על ידי "שיח חדש – הקשת הדמוקרטית המזרחית", ביקורת שהועלתה על ידי ארגונים אחרים כגון: האגודה לזכויות האזרח, שתי"ל והתנועה לאיכות השלטון. עמדות דומות הושמעו גם מקרב הציבור הרחב, הן במסגרת תגובות לטיוטת הצעה לשינוי מדיניות שהוצגה להערות הציבור באינטרנט והן מעמדות בכתב שהגיעו לוועדה.

להלן עיקרי הטענות המושמעים על ידי גורמים שונים (שאינם חוכרים חקלאיים) בדבר אי הצדק הטמון בהחלטות החדשות הקובעות את הפיצויים לחוכרים בגין שינוי ייעודה של קרקע חקלאית.

\* ההחלטות החדשות סותרות לכאורה את נורמת היסוד של מינהל מקרקעי ישראל שנקבעה בהחלטה מספר 1. על פי החלטה זאת קרקע חקלאית נמסרת אך ורק לצורך עיבוד חקלאי ואם ישונה ייעודה חוזרת הקרקע לחזקת המדינה, ומי שהחזיק בה עד שישונה ייעודה זכאי לפיצוי שהוא בזיקה לאברן גורם ייצור חקלאי בלבד.

\* חלוקת הקרקע החקלאית לא הייתה שוויונית אלא נמסרה ברוחב יד ובמחיר סמלי, ומתוך הנחה כי עם הפסקת עיבודה החקלאי תושב הקרקע למדינה.

\* מתן פיצוי בגין שינוי ייעודה של הקרקע על בסיס ערך הקרקע ביייעודה החדש מהווה לפיכך, חלוקה בלתי שוויונית של נכסי הציבור, שכן הקרקע היא נכס של כלל הציבור. בדרך זאת נפגעים ציבורים רחבים שלא אחת



מצבם הסוציו-אקונומי ירוד מזה של החוכרים החקלאיים. הפגיעה נגרמת שכן ככל שהתמורה לחוכרי הקרקע החקלאית גבוהה יותר בעת שינוי ייעוד, כך קטנות הכנסות המדינה. הכנסות אלה לקופת המדינה אמורות לשמש בין השאר ליעדים חברתיים, אשר יתחלקו באופן שוויוני בין הציבור כולו. \* חלק מחוכרי הקרקע החקלאית זוכים להכנסות גבוהות בעקבות שינוי הייעוד מבלי שתרמו להשבחת ערך הקרקע שהופשרה לבנייה, שכן ערכה של הקרקע נקבע על בסיס מיקומה וקרבתה לאזורי ביקוש, ללא זיקה כלשהי לעיבוד החקלאי של הקרקע קודם לשינוי הייעוד.

\* פיצויים כתלות בערך הקרקע ביעודה החדש משולמים גם לחברות לעיבוד חקלאי (אם כי בשיעור נמוך יותר), ובכך מועשרים, ללא כל הצדקה, בעלי הון שרכשו חברות אריזה ועיבוד חקלאי בתקופה שקדמה להחלטות החדשות משנות התשעים.

\* אם מינהל מקרקעי ישראל מצא לנכון לשווק קרקע לבנייה במחירים מוזלים, עליו להציע הטבה זו לכלל הציבור בתהליך פומבי ראוי, ולא לתת הטבה זו למספר מצומצם של מחזיקי קרקע חקלאית, אשר חלקו כבר חדל לעסוק בעיבוד חקלאי או אף מעולם לא עסק בכך.

תנועות ההתיישבות בטענותיהן הנגדיות מבססות עמדה זאת בהיבטים הבאים:

ההיבט ההיסטורי – על פי השקפת תנועות ההתיישבות, לחקלאים זכות היסטורית בקרקע, בהיותם, בין השאר, המחזיקים בקרקע, המעבדים אותה והשומרים עליה במשך שנים רבות; הם גם היו מפריחי השממה, ונאלצו להתמודד עם בעיות ביטחוניות קשות.

ההיבט המוסרי – על פי טענת תנועות ההתיישבות, רכישת חלק מן הקרקעות נעשתה על ידי המתיישבים באופן פרטי מכספי תרומות שגויסו על ידם ומכספם האישי, והעברת הקרקעות לידי קק"ל ללא תמורה נעשתה

מטעמים אידיאולוגיים וציוניים. לטענתם, הקרקע נרכשה לא רק בכסף אלא גם "בדם יזע ורמעות" של המתיישבים.

ההיבט המשפטי – תנועות ההתיישבות גורסות כי חוזי החכירה כיום אינם ממצים את זכויות החקלאים ואינם משקפים נאמנה את כוונת הצדדים לחוזה ואת ציפיותיהם. לטענתם, על פי הפרשנות המודרנית של חוזים, יש לתת משקל לא רק לזכויות ולחובות המפורטים בחוזה, כי אם גם לרוח החוזה, להחלטות הרשויות בעניין ולהתנהגותם וכן לעקרונות של תום לב חוזי. מכאן, לטענתם, נגזרות הזכויות של החקלאים בקרקע בכל ייעוד שהוא.

ההיבט הציבורי – לטענת תנועות ההתיישבות, מינהל מקרקעי ישראל כגוף ציבורי, יצר בהתנהגותו לאורך השנים, באמצעות החלטות המועצה השונות, מצגים לפיהם ככוונתו להעניק לחקלאים זכויות של קבע בקרקעותיהם, ולכן על המינהל כרשות ציבורית מוטלת החובה לקיים הבטחותיו. כמו כן, לטענת תנועות ההתיישבות, המינהל מפלה לרעה את החוכרים החקלאיים ביחס לחוכרים העירוניים ולכן עליו לבטל את התניית "שינוי הייעוד" מכל החוזים.

ההיבט הכלכלי – על פי הערכה כלכלית שערכו תנועות ההתיישבות, סך התמורה שתתקבל על ידי החקלאים בגין שינוי ייעודה של הקרקע בחמישים השנים הבאות ובהנחה של שיעור פיצוי בגובה של 20% מערך הקרקע בייעודה החדש נאמד בכ-5.2 מיליארד ש"ח.

לטענתם, סכום זה אינו חריג ביחס לאומדן הטבות, כפי שהן ערכו, בנוגע לחוכרי המגזר העירוני בבנייה רווייה (65 מיליארד ש"ח לפחות). טיעון נוסף שהעלו התנועות הוא שהעברת יזמות הבנייה לידי החקלאים והוצאתה מידי הממשלה תביא למשק יתרונות רבים, בין השאר, בשל התחרות שתיווצר ביזמות לפיתוח, דבר שיתבטא גם בגידול הכנסות המדינה ממיסוי ענף הנדל"ן.