

# דרושה: קונספציה מעשית שתיתן תשובה הולמת גם לצדק החלוקתי וגם לחלוקה הצודקת

יחיאל לקט  
יו"ר דירקטוריון קק"ל

כל אחד יודע, שהעמדה הבסיסית המנחה את פעילות קרן קימת היא שמירה על עקרון הבעלות הלאומית על הקרקע. למרבה הצער, נוצרה בשנים האחרונות בחברה הישראלית, בממשלה, בכנסת וגם באקדמיה נסיגה מסוימת מן התמיכה ברעיון זה כפי שהיה קיים בזמן שבו נחתמה האמנה בין ממשלת ישראל לבין קרן קימת. כדי לדרון בשינוי במגמה הציבורית ובהשפעותיו האפשריות, ראוי לרענן את הזיכרון ולהזכיר את מהות האמנה שקבעה את מערכת היחסים בין המדינה לבין קק"ל לרגל הקמת מינהל מקרקעי ישראל.

מטרת הקמתו של המינהל הייתה לנהל את מקרקעי ישראל שהחוק הגדיר אותם כאדמות המדינה, אדמות רשות הפיתוח ואדמות קרן קימת. הרעיון המרכזי שניצב מאחורי ייסוד המינהל היה יצירת מדיניות ניהול אחידה לגבי כל הקרקעות במדינה, פרט לקרקעות פרטיות. העיקרון הראשון באמת שנקבע, העיקרון היסודי של קרן קימת, היה כי המקרקעין לא יימכרו אלא יישארו בבעלות העם ויימסרו בחכירה בלבד, והעיקרון הזה עוגן בחוק. ועל פי החוק הזה התנהלה קק"ל מתוך גישה עקרונית, שכל ההחלטות של המדיניות הקרקעית ראוי להן שתצמחנה ותנבענה מתוך העיקרון הזה. ועוד נקבע באמנה, כי אם תיווצר סטייה או חריגה כלשהי מן העיקרון הזה, היא בפירוש לא תחול על אדמות קרן קימת.

המדיניות הקרקעית של המינהל איננה נקבעת על ידי הממשלה, אלא על ידי מועצת מקרקעי ישראל, ולא על ידי שום גוף אחר. כך קובע החוק. נכון כי הממשלה רשאית לגבש עמדה ולהחליט על המדיניות הקרקעית הרצויה למדינת ישראל, אבל להחלטות אלה לא היה תוקף משפטי מחייב מבחינת המינהל, אלא אם כן הן היו מובאות לדיון ולאישור במועצת מקרקעי ישראל. רק לאחר אישור המועצה אפשר

דרושה: קונספציה מעשית שתיתן תשובה הולמת גם לצדק החלוקתי וגם לחלוקה הצודקת

היה להתייחס להחלטות כאל המדיניות המחייבת את המינהל. המשמעות המעשית של המבנה החוקי הזה היא כי הממשלה יכולה לכוון את המדיניות, אך כדי שהמדיניות תהפוך למכשיר ניהולי מחייב, היא חייבת לקבל את אישור המועצה. יחד עם זאת, אין משמעות הדבר שהמועצה יכולה לעשות כל מה שעולה על דעתה, אף בניגוד להחלטת הממשלה, כיוון שלמועצה יש חובת נאמנות, כפי שהדבר מוגדר בחוק, קודם כל לשולחיה. ומי הם השולחים האלה? ברור שמדובר בציבור, כפי שנקבע בפסיקת בג"ץ. בממשלה ובמוסד הלאומי של העם היהודי שתפקידו היה במשך כל השנים לרכוש קרקעות, בשם העם היהודי, למטרות ולאינטרסים של העם היהודי, ומתוך תפיסת העולם הקובעת כי קרקעות אלה יהיו לצמיחת בבעלות העם היהודי.

נשאלת לכן, למשל, השאלה, האם קרקע שנמסרה לחוכר למטרה מסוימת, ובשלב מסוים נוצר מצב ששוב איננה משמשת למטרה שלשמה נמסרה, האם צריך להתייחס לקרקע הזו כאל נכס שיש לחוכר זכויות בו, או אולי מדובר בקרקע החייבת לחזור לחזקת הבעלים, קרי: המדינה או קרן קימת?

העמדה הבסיסית של קרן קימת הייתה ועודנה, שקרקע שחוכריה הפסיקו להשתמש בה למטרות שהוגדרו בעת המסירה, חייבת לחזור לחזקת הבעלים המקוריים, קרי: המדינה או קרן קימת. יחד עם זאת, אם מישהו מחזיק בקרקע 50 שנה, למשל, אין מנוס מלדון בשאלה, אם כתוצאה מכך מוקנות לו זכויות כלשהן, ואם כן – מה טיבן ומשמעותן של הזכויות האלה? בקרן קימת ובדירקטוריון שלה קיים קונצנזוס כי יש זכויות מסוימות למחזיק בקרקע. אבל המחלוקת בין הבעלים החוקיים לבין המחזיקים בקרקע איננה אם מגיעות זכויות למחזיקים, אלא באילו זכויות מדובר.

ההחלטות החמורות של בג"ץ בעניין זה, כפי שבאו לידי ביטוי בפסיקה בעתירת "הקשת הדמוקרטית המזרחית", קבעו לא רק שהמינהל קיבל החלטות לא סבירות, אלא אף שמעל בשליחותו, ועל כן ביטלו את החלטות המינהל הקשורות לעניין. מה, אם כן, נותר לאחר הפסיקה שבעיני היא הדבר החמור ביותר שקרה למינהל בתולדותיו?

פורמלית, כך מסתבר, נותרו בעינן ההחלטות שהיו קיימות לפני ההחלטות שבוטלו בפסיקה. הנוהג שהיה קיים קבע שקיימת הכרה מסוימת בזכויות של החקלאים

לפיצוי על הקרקע שהם הפסיקו לעבד בשעה שהיא חוזרת לטיפולו של המינהל, חוזרת לבעליה. הפיצוי הזה נקבע על ידי ועדה מיוחדת, ועדת פיצויים, שפעלה על פי קריטריון יסודי שקבע את גובה הפיצוי. והעיקרון היה כזה: המחיר הבסיסי שעל פיו נקבע הפיצוי לחקלאים הוא ערך הקרקע, כקרקע חקלאית, כאילו הייתה מופקעת לצורכי ציבור, ובנוסף לכך ההשקעות שהושקעו בה.

אם נבחן את ההתפתחויות שחלו באזורים הכפריים בישראל בחמש-עשרה השנים החולפות, ואולי אף מעט יותר, נראה שהתרחש שינוי ערכים כמעט מוחלט שכפתה המציאות החדשה שנוצרה בשטח. השינוי המהותי ביותר היה שהחקלאות הפסיקה להיות מקור הפרנסה העיקרי כפי שהייתה בעבר. מספר האנשים שיכלו להתפרנס מהחקלאות בפריפריה, וגם ביישובים החקלאיים במרכז הארץ, הלך והצטמצם באורח דרסטי. זאת ועוד: חלקים ניכרים מתושבי הפריפריה החקלאית נאלצו לייצר לעצמם הסבה מקצועית, וכך פתחו בתהליך של מעבר למקצועות "אורבניים", מקצועות חופשיים, מקצועות שאין להם כל קשר לחקלאות. יחד עם זאת, התפתח שינוי נוסף בעל השלכות סוציולוגיות. אזרחים רבים שגרו במרכזים עירוניים החליטו לממש משאלת לב: לגור בבית פרטי, בוויולה אם תרצו, עם גג אדום וגינה ירוקה. וכיוון שאת הגשמת משאלת הלב הזו יכלה לספק הפריפריה הכפרית, החל תהליך של "כפריזציה" של המגורים באזורים האלה. כיום אפשר לראות את הגגות האדומים – בכל רחבי הפריפריה החקלאית. ואפילו שם חדש מצאו ליישובי הגגות האדומים – יישוב קהילתי. לא קיבוץ, לא מושב. ובכל מקום שבו צמח יישוב קהילתי, לא צמחו עוד מושבים או כפרים. והייתה לתופעה הזו עוד השלכה: עלייה משמעותית בערך הגדל"ני של היישובים הקהילתיים. כדוגמה לתופעה הזו אפשר להביא את המצפים. כאשר הוחל בהקמת המצפים, האמין רוב הציבור כי מדובר באנשים תמהוניים משהו המוכנים להתגורר על הרים שכוחי אל ב"סוף העולם" בקבוצות זעירות בנות תריסר משפחות, רק כדי שתהיה לישראל נוכחות בשטח לצורכי היאחזות בקרקע או מניעת תפיסת קרקע על ידי אחרים. כולנו צחקנו אז על ה"משוגעים" האלה. אבל מסתבר שהם לא היו משוגעים. כיום, כאשר אנו מסיירים בגליל, למשל, ניתן לראות איך התפתחו המצפים. כיום הם מקיפים אוכלוסייה של 60-70 אלף איש ביישובים קהילתיים שאיכות החיים בהם גבוהה, יישובים שהביאו פיתוח תחבורתי ואף מקורות תעסוקה.

על אף כל ההתפתחויות האלה, בתחום אחד לא חל שינוי: בתחום הגדרת זכויות

דרושה: קונספציה מעשית שתיתן תשובה הולמת גם לצדק החלוקתי וגם לחלוקה הצודקת

החקלאים בקרקע. וזה בעיני לא תקין, כי אם חלים שינויים בתנאי היסוד, נראה לי שיש להתאים אותם למציאות בכל התחומים, ולא להישאר "תקועים" בגישה הישנה שיש בה אבסורד מסוים. נכון שתמיד דגלנו בעיקרון של שמירת בעלות הלאום על הקרקע, וקבענו כי קרקע ששוב אינה משמשת למטרות שלשמן היא ניתנה, תחזור לבעליה. אך עם זאת הגענו לכלל הבנה, שהשינויים שהתרחשו בשטח מחייבים אולי הכרה בצורך לתת לחקלאי פיצוי גדול יותר על ידי המסגרות שהסדר הנוכחי מאפשר לקבל מהן פיצוי, על הקרקע שכבר אינה משמשת לחקלאות.

**"בסמכותה של  
הממשלה לגבש  
את המדיניות  
הקרקעית, אך כדי  
שהמדיניות הזו  
תהפוך למכשיר  
ניהולי חוקי ומחייב,  
היא צריכה לקבל  
את האישור של  
מועצת  
המקרקעין."**

על רקע הדברים האלה, הוויכוחים, הפעילויות הציבוריות והלחצים בנושא זכויות החקלאים בעת שינוי ייעוד קרקע חקלאית, קמה ועדת מילגרום שהייתה מעין אבן דרך שמילאה תפקיד מפתח בכל ההתפתחויות שחלו בשנים החולפות. מה בעצם הייתה ועדת מילגרום? מלכתחילה הייתה לקק"ל טענה יסודית כלפי המינוי של הוועדה שהקימה הממשלה, שרוב חבריה היו נציגי הממשלה. היה בזה אבסורד מסוים מן הטעם הפשוט הבא: קק"ל שותפה במינהל בשיעור של 50%. מדרך הטבע, לשותף בהיקף כזה יש זכות, ואולי אף חובה, להיות שותף בתהליך קבלת ההחלטות שיש בהן פוטנציאל להשפיע על המדיניות של הגוף המשותף. אבל לא כך חשבה הממשלה. ועדת מילגרום ייצגה רק צד אחד של הבעלים, וקק"ל

לא הייתה שותפה בוועדה. הנציג המקצועי היחיד שהיה יכול לייצג את עמדותיה ואת השקפת עולמה של קק"ל היה גדעון ויתקון, אבל גם זאת רק במעמד של משקיף. אם להודות על האמת ולומר את הדברים באורח כן וגלוי, לקק"ל הייתה זו התפתחות נוחה. בגלל ההרכב הלא מאוזן של הוועדה, יכולנו להרשות לעצמנו שלא להיכנס לתוך המחלוקת והמאבקים ולומר: "חברים יקרים, אנחנו ממתינים להמלצות של ועדת מילגרום. כל עוד ועדת מילגרום לא סיימה את תפקידה ולא הציגה בפני הציבור את המלצותיה, אנחנו כקרן קימת איננו נדרשים לקבוע את עמדתנו ולהחליט מה גובה הפיצוי הנדרש להינתן לחקלאים. כאשר יפורסמו ההמלצות – נתייחס אליהן." והנה, כאשר סיימה ועדת מילגרום את עבודתה והגישה את המלצותיה, אמורה הייתה הממשלה לדון בהמלצות האלה ולקבל החלטה. ואולם, ככל הנראה,

הממשלה לא רצתה לקבל החלטה. היא דחתה עוד ועוד את הדיון וההכרעה. בעיני הייתה זו התנהגות בלתי מובנת, כיוון שמעל ראשה של הממשלה הייתה מונפת כל העת החרב המתהפכת של העתירה לבג"ץ. אולי ההסכך לשיהוי טמון בעובדה שהממשלה רצתה לעשות לעצמה חיים קלים ולא להחליט, מתוך תקווה שמישהו אחר, בג"ץ, יכריע במקומה. לדעתי צדק היועץ המשפטי לממשלה כאשר טען כי לא בג"ץ הוא שצריך להכריע. קודם כל הממשלה היא שחייבת לקבוע את עמדתה, ורק אחר כך, אם רוצים, אפשר לעתור לבג"ץ נגד עמדת הממשלה. והייתה ליועץ עמדה ברורה בדבר העמדה שראוי שתהיה עמדת הממשלה. עמדת היועץ לא הייתה מקובלת על התנועות ההתיישבותיות, וכתוצאה מכך פרץ סכסוך עמוק.

מכל הטעמים האלה, היה לקק"ל נוח מאוד לעמוד מן הצד מבלי לקבוע עמדה. אבל בו בזמן קק"ל לא ישבה בחיבוק ידיים. העיקרון שאימצנו לעצמנו בקק"ל, עיקרון שעודו תקף היום, הוא לעשות כל מאמץ כדי להגיע להסכמה ציבורית רחבה על גובה הפיצויים המגיעים לחקלאים ועל גיבוש קונספציות מעשיות שייתנו תשובה גם לצדק החלוקתי וגם לחלוקה הצודקת בעת ובעונה אחת.

בכל ויכוח ציבורי עמוק ראוי לבדוק היטב את עמדות הצדדים. פעמים רבות מסתבר כי הפער אינו גדול כל כך כפי שהוא מצטייר בעיני הציבור. כך הדבר גם לגבי המחלוקת בנושא הפיצוי בעת שינוי הייעוד. אם מקשיבים היטב לטיעוני "הקשת הדמוקרטית המזרחית" ובוחנים במקביל את העקרונות של תנועות ההתיישבות, עולה בבירור כי שני הצדדים נלחמים על אותם עקרונות, למעט מחלוקת אחת – גובה הפיצוי לחקלאים. בכל היתר יש בין שני הצדדים תמימות דעים כמעט אידיאולוגית, שבמסגרתה אפשר כמעט לכרות ברית בין התנועה הקיבוצית, שהייתה הגורם המרכזי בפרשה יחד עם תנועת המושבים, לבין "הקשת הדמוקרטית המזרחית". אבל במחלוקות כמו במחלוקות, סלע המחלוקת היחיד הוא כמעט בלתי עביר.

בסופו של דבר הכריע בג"ץ, ביטל את החלטות המינהל וקבע עקרונות וכללים שלפיהם חייב המינהל לחלק את העוגה. ואז עלתה השאלה: מה עושים בינתיים, מה עושים עד שיתקבלו החלטות חדשות במינהל? כדי לפתור בעיה מן הסוג הזה, שאין יודעים כמה זמן יידרש לפתרונה, קובעים הוראות מעבר. לזכותם של מינהל מקרקעי ישראל וראשיו אפשר לומר שהם הרגישו חובה לעצמם לנסח במהירות הוראות

דרושה: קונספציה מעשית שתיתן תשובה הולמת גם לצדק החלוקתי וגם לחלוקה הצודקת

מעבר על בסיס העקרונות שקבע בג"ץ. אבל כאשר התפרסמו ההוראות האלה, שוב החלה תסיסה, שהרי ברור שאי אפשר לרצות את כולם. וכשקיימת תסיסה, פונים להליך של שימוע. במסגרת ההליך הזה קמה ועדה בראשות השר לשעבר משה נסים, שבה חברים כל נציגי הבעלים: הממשלה, מועצת המינהל ונציגי קרן קימת. ועכשיו הכל ממתינים לוועדה שתגבש את הוראות המעבר. אחרי כל הדברים האלה, גם הממשלה עשתה דבר מה וקיבלה כבסיס לפעילות

**"הגאחיד הבסיס"  
שעל פיו נקבע  
הפיצוי לחקלאים**

**בעת שינוי ייעוד  
היה כזה: ערך  
הקרקע, כקרקע  
חקלאית, כאילו  
הייתה מופקעת  
לצורכי ציבור,  
ובנוסף לכך  
ההשקעות  
שהושקעו בה."**

העתידי את יסודות ועדת מילגרום, בתיקון מסוים. ועל סמך ההחלטות האלה, כבר החלה פעילות של המינהל לעיצוב הסדר חדש.

לאחר דרך החתחתים שעברנו לאורך הפרשה הסבוכה הזאת של הפיצוי לחקלאי בעת שינוי, אני רוצה להגיד לסיום לכל הגורמים, כי ראוי לכולנו שנלמד משגיאות העבר ושנפיק מהן לקחים. אחת השגיאות החמורות ביותר הייתה העמידה הנחרצת, חסרת הפשרות, על הזכויות, מצד אלה שנלחמו להשגתן, מתוך תפישת עולם ש"מגיע להם". חוסר הנכונות להתפשר היה שורש כל רע. דווקא אנחנו, בקק"ל, על אף העובדה שאנחנו הבעלים של הקרקע, ולא רק המחזיקים בה, עשינו מאמצים רבים לסייע לכל הגורמים במטרה להגיע לאיזו פשרה, לאיזו הבנה בין הממשלה, היועץ

המשפטי והתנועות ההתיישבותיות. דווקא אנחנו, בקק"ל, שהקמנו את התשתיות לאלף יישובים, חיפשנו כל דרך כדי לא להתעמת עם החקלאים, דרך סבירה והוגנת לכולם. בשיאו של מאמצנו למצוא מוצא מן הסבך, פנינו לעורך דין יעקב נאמן, הבקיא בנושא הסבך הזה, גם כמי שהיה שר האוצר וגם מתוקף עיסוקיו כעורך דין וכמשפטן, בבקשה שינסה לגבש הצעה ריאלית מעשית שתביא בחשבון את התביעות ואת הצרכים של כולם. את ההצעה הזאת רצינו להניח על השולחן כבסיס לפתרון, להסכמה. למרבה הצער, הצדדים הנצים היו מבוצרים בעמדותיהם, ולמסמך החשוב הזה שגובש לא ניתנה הזדמנות, והוא נדחה כמעט על הסף. במסגרת הניסיונות להיחלץ מן המבוכה, הגיש גם שר החקלאות דאז שלום שמחון הצעה משלו לממשלה שכללה, אגב, מספר עקרונות שהיו קרובים מאוד להצעות שגיבש נאמן. אבל אז כבר היה מאוחר מדי.

הלקח שיש להפיק מכל הדברים האלה הוא, לדעתי, שבעקבות פסיקת בג"ץ יש מקום לעשות מאמץ מרוכז ולהביא להסכמה לאומית סביב הסוגיות הסבוכות הקשורות בנושא זה. ביסוד ההחלטות שיתקבלו צריכות לעמוד החלטות בג"ץ. כל מי שייצא להילחם בעמדת בג"ץ, יחזור שוב למסלול הטעויות של הפעם הקודמת, ובסופו של דבר שוב ייצא נפסד. קרן קימת, שפעלה עד כה במסלול של ניסיון להגיע להסכמה לאומית, תהיה מוכנה גם בעתיד לתרום את תרומתה לגיבוש הסכמה כזו על בסיס החלטות בג"ץ.