

”תפוח האדמה הלוהט” של המדיניות הקרקעית

עמיעד (עדי) ניב

הנושא שעתיד להיות במשך תקופה לא קצרה ”תפוח האדמה הלוהט” של המדיניות הקרקעית הלאומית הוא: חילופי הקרקעות המתוכננים בין קרן קימת לישראל לבין מדינת ישראל, בהתאם להמלצות ועדת גדיש. הדירקטוריון הקודם של קרן קימת דן ארוכות וביסודיות בנושא, אך בינתיים לא סוכם דבר ולא נחתם דבר. כפי שהדברים נראים לעת עתה, כמעט אין מי שיודע באמת לאיזה כיוון יתפתח המשך הדיון החשוב הזה. חילופי הקרקעות המדוברים הנם נושא מעניין מאוד ובעל השפעה גדולה על המדיניות הקרקעית הלאומית.

בשנים האחרונות חלו במערכות הקרקעיות של מדינת ישראל שינויים לא מעטים, ביניהם תהפוכות מבניות שאיש לא צפה כי יתרחשו. הבג”צים והתביעות המשפטיות התכופות שהוגשו על ידי גופים שונים נגד ”מנהלי הקרקעות” קרי: מינהל מקרקעי ישראל, קרן קימת ומוסדות נוספים שהיו קשורים בנושאי הקרקע, אף אם בשוליים המקצועיים כמו הסוכנות היהודית (בג”צ קעדאן) ורשויות מוניציפליות למיניהן – גרמו לשותפים בקביעת המדיניות הקרקעית הלאומית (מועצת מקרקעי ישראל, הדירקטוריון של קרן קימת, לשכת השר שכיהן בתפקיד יו”ר מועצת המקרקעין וחברי ממשלה) לתהיות רבות בכל הקשור למרכיביה של המדיניות הקרקעית הנוכחית של הממשלה. תהיות אלה נבעו גם מפסיקת בג”צ שביטל את החלטות ה”בואינגים” (717, 727, 737) של מועצת מקרקעי ישראל, גם מפסיקת בית המשפט בעניין הצורך להכין הוראות מעבר שיחליפו את ההחלטות שבוטלו משפטית וגם מתרגום מהותי של החלטות המועצה בכל מה שקשור לשינויים המבניים שחלו בקיבוצים ובמושבים, כגון: ההרחבות הקהילתיות, הפרטות הקרקע, שיוך חלקות הקרקע בקיבוצים לחברי הקיבוצים במקום לקיבוץ כארגון קואופרטיבי ועוד.

קביעת עובדות קרקעיות בשטח, ההחלטות המדיניות השונות וכניסתן לתוקף של הוראות חדשות ומיוחדות בנוגע לשינויי ייעוד הקרקעות החקלאיות בקיבוצים

ובמושבים, הביאו להקמתה של ועדת בדיקה על ידי יו"ר מועצת מקרקעי ישראל, ממלא מקום ראש הממשלה (והיום ראש הממשלה) אהוד אולמרט. על הוועדה הוטל לבחון את מהות הקשר שבין מדינת ישראל באמצעות מינהל המקרקעין לבין האזרחים חוכרי הקרקע הממשלתית, או זו שבבעלות קרן קימת והמנוהלת על ידי המינהל. במקביל הוטל על הוועדה, שבראשה הוצב הכלכלן יעקב גדיש (שבינתיים הלך לעולמו) לבחון גם אפשרויות להגברת מערך השיווק וזמינות הקרקעי לצורכי פיתוח, ולהתוות את אופיו של הגוף המנהל את הקרקע.

לאחר שעוצבו המלצות ועדת גדיש, התחיל דיאלוג בין המדינה לבין קרן קימת בנושא חילופי הקרקעות בין המדינה לבין קק"ל. על פי מה שהוצע, יועברו מבעלות קק"ל לבעלות המדינה קרקעות מוגדרות שיכללו "נכסי מקרקעין תפוסים" במרכזי הערים ובמרכז המדינה. קרי, נכסי מקרקעין מבונים שהם היום בבעלות קק"ל ושהזכויות בהם הוקצו לצד שלישי כלשהו לפני המועד בו ייחתם ההסכם בין המדינה לקק"ל. המדובר בקרקעות שהוקצו למטרות מגורים, כולל הרחבות קהילתיות, שנגרעו ממשבצות של יישובים חקלאיים ו/או מסחר ו/או תיירות ו/או תעשייה ושירותים ובנוסף לכך גם "נכסי מקרקעין פנויים", כאלה שטרם הוקצו בהם זכויות לצד שלישי כלשהו.

במקביל, יועברו מבעלות המדינה לבעלות קק"ל קרקעות חלופיות פנויות שבבעלות המדינה בנגב או בגליל, כאשר שטח המקרקעין שתקבל קק"ל לא יהיה קטן משטח המקרקעין שתעביר קק"ל למדינה.

הכוונה הגלומה בהצעה מהפכנית זו, הנה להקטין את החיכוך שבין המינהל – המייצג כלפי האזרח בישראל את המדינה, כמו גם את קק"ל בהיותו מנהל קרקעותיהן – ולמנוע סיבות עתידיות להגשת תביעות לבג"צ העוסקות בנושא הקצאת קרקעות מכל סוג שהוא לאזרחי ישראל על כל גווניהם.

המלצות הוועדה כוללות גם אפשרות של הקצאה ושיווק קרקעות המיועדות למגורים עם מלוא הזכויות, כאשר למקבל הקרקע יוקנו זכויות בקרקע המיועדת למגורים בדרך של בעלות על הקרקע או החכרה עם זכויות מלאות קיימות ועתידיות. בהצעה זו יש שינוי מהותי מהגישה המסורתית לנושא הבעלות על הקרקע בישראל. עד עתה קבעה התפיסה המובילה כי "קרקע לא תימכר לצמיתות" ועל כן קרקע ציבורית הוחכרה, אף אם לתקופות חכירה ארוכות, אך לא נמכרה.

המדיניות הלאומית בישראל מוכוונת על פי שבעה מסמכי יסוד המחייבים את כל מי שעוסק בנושא. ואלה הם:

1. חוק יסוד מקרקעי ישראל – לפיו הבעלות במקרקעין לא תועבר אם במכר ואם בדרך אחרת.
2. חוק מקרקעי ישראל 1960 – שלפיו אסורה העברת בעלות, למעט בין המדינה לקק”ל, חליפין במקרקעין, השלמת נחלאות, והחלפת קרקע חקלאית בעירונית.
3. חוק מינהל מקרקעי ישראל 1960 – העוסק בהקמת מינהל מקרקעי ישראל ובמבנהו.

4. חוק רשות הפיתוח 1950 – העוסק בהגדרת סמכויותיה של רשות הפיתוח (למעשה מותר לה הכול, למעט מכירת מקרקעין אלא למדינה, לקק”ל, למוסד שאושר על ידי הממשלה או ליישוב ערבי כאשר השטח לא עולה על 100,000 דונם).

5. האמנה בין מדינת ישראל וקרן קימת משנת 1961 – על פי אמנה זו, שנכרתה בין המדינה לבין קרן קימת, הוקם מינהל מקרקעי ישראל והוא הקובע את דרכי ניהול המקרקעין. לפי האמנה, אדמה אינה נמכרת אלא נמסרת בחכירה ובהתאם למדיניות הקרקעית שתיקבע על ידי המועצה – שהיא מועצת מינהל פיתוח הקרקע של קק”ל. סעיף 16 באמנה קובע כי...”קק”ל תוסיף לפעול כמוסד של ההסתדרות הציונית העולמית בקרב הציבור היהודי בארץ ובגולה, באיסוף כסף לגאולת האדמה מן השממה ובחינוך הציוני הישראלי. הממשלה מצידה תושיט עזרה בפעולות הסברה בישראל ובחו”ל. האמנה תהיה בתוקף במשך 5 שנים ותוארך אוטומטית לתקופות של 5 שנים נוספות בכל פעם, אלא אם אחד הצדדים לאמנה הביע רצון לבטלה”.

6. החלטה מספר 1 של מועצת מקרקעי ישראל משנת 1965 – החלטה זו הקרויה ”החלטה מס’ 1” מגדירה בקווים כלליים את מדיניותה הקרקעית הכוללת של הממשלה.

7. חוק נכסי המדינה 1951 – לפי חוק זה נכסיהם של שלטונות ארץ ישראל על כל המקרקעין וכו’ הופכים להיות קניין ממשלת ישראל והמשלה לא תהא רשאית בשם המדינה למכור או להעביר זכויות בעלות על נכסי מקרקעין במגבלות מוגדרות.

ניסיונות לשינויים ותיקונים בהגדרות המדיניות הקרקעית הלאומית והתאמות ל"מציאות"

במהלך השנים מאז הקמת מינהל המקרקעין, הקימו השרים שהיו ממונים על הנושא הקרקעי וכיהנו בתפקיד יו"ר מועצת מקרקעי ישראל, ועדות ציבוריות שונות שכולן עסקו בנושאי המדיניות הקרקעית הממשלתית-ממלכתית, אולם המלצותיהן של ועדות אלה יושמו רק בחלקן הקטן.

הבולטות מבין הוועדות:

1. **ועדת רונן** – שעסקה ברפורמה במדיניות מקרקעי ישראל (1997). הוועדה המליצה על העברת דירות מהוונות במגזר העירוני לבעלות פרטית; על דרך רישום קרקעות במגזר החקלאי על שם החוכרים; על שימור רוב הקרקעות החקלאיות כריאה ירוקה ורזרבה לדורות הבאים; על בנייה צפופה משולי הערים פנימה; על עיבוי בנייה בקיבוצים ובמושבים בכפוף לתשלום היטלים ודמי היתר כריין. למעשה לא היתה בהמלצות הוועדה מהפכה גדולה – אבל רק מיעוט קטן מהמלצותיה יושם.
2. **ועדת מילגרם (2000)** – ועדה זו עסקה במכלול ההיבטים הנוגעים לשינוי ייעוד בקרקע חקלאית. המלצותיה, שנתקבלו, עוסקות בפרט אחד של המדיניות והוא "אחיזתם של החקלאים בקרקע", המהווה סוגיה מורכבת ביותר. המלצות אלה החליפו את החלטות ה"בואינגים" של מועצת מקרקעי ישראל:
 - החלטה 717 – שינויי ייעוד חקלאי לתעסוקה.
 - החלטה 727 – שינויי ייעוד שלא לצורכי המוכרים עצמם.
 - החלטה 737 – שינויי ייעוד לצורך הרחבת היישובים החקלאיים.
 בהמלצות ועדת רונן כלולה המלצה על מעבר לחוזי חכירה דו-צדדיים, ביסוס חובת העיבוד של הקרקע וזכות חכירה לדורות כאשר החקלאי אכן מעבד את הקרקע לפי ייעודה החקלאי המקורי. בעיקרון ניתן לומר כי הדו"ח התיימר להיות מהפכה קרקעית אמיתית המאפשרת הפיכת הקיבוצים ליישובים קהילתיים (!), דבר שמהותו עדיין לא נבדקה, אם כי הוא מבוצע היום בהיקפים גדולים יותר אף מעבר למה שהדמיון הרשה לעצמו "להתפרע".
3. **הוועדה הציבורית בראשות עו"ד גולדנברג (1982)** – שאותה מינה השר שמחה ארליך ושמסקנותיה הוגשו לשר אריק נחמקין 4 שנים (!) לאחר מכן. עקב התמשכות עבודתה הוגבלה הוועדה רק לקרקע עירונית ולא עסקה כלל בקרקע חקלאית. ועדה

זו עסקה בין היתר במערך היחסים שבין יזמי קרקע לבין מינהל מקרקעי ישראל, אולם למעשה לא יצאו ממנה דברים מעשיים.

4. היו גם ועדות ”ביניים” כמו ועדת נסים (השר לשעבר משה נסים) אשר מונתה על ידי מועצת מקרקעי ישראל ושמטרתה הייתה לגבש הוראות מעבר אחרי ביטול החלטות על ידי בג”צ; או כמו ועדת רחל זכאי (היועצת המשפטית של מינהל מקרקעי ישראל) שעסקה אף היא בנושא זה, אך המלצותיה אף לא הגיעו לכלל דיון.

**”חשוב כי קק”ל
תמשיך לנהל את
יערות המדינה,
אך על פי שהיא
איננה הבעלים של
הקרקע שעליה
גדלים היערות;
בעצם, לא ברור
למה אין הבעלות
על היערות
מועברת לקק”ל;
נושא זה חייב
להיבדק לעומק על
ידי קברניטיה של
קרן קימת וראוי
שייכלל בתוכנית
המתגבשת.”**

5. ועדת גדיש – ועדה זו מונתה על ידי אהוד אולמרט בהיותו ממלא מקום ראש הממשלה ויו”ר מועצת מקרקעי ישראל. על הוועדה הוטל למצוא דרכים ”למניעת החיכוך” בין מינהל מקרקעי ישראל לבין האזרח בנושא הקרקעות ולהגביר את מערך השיווק וזמינות הקרקע לצורכי פיתוח. בסופו של דבר נכתבו על ידי ועדת גדיש שבע המלצות עיקריות:

קרקע למגורים. ההמלצה העיקרית – הקניית בעלות בקרקע עירונית, עריכת מבצע היוון נוסף בקרקע עירונית והאצת תהליכי הרישום וההסדר.

חלוקה מחדש של האחזיות לתכנון בין הגורמים הממשלתיים: תכנון מתארי – משרד הפנים; תכנון מפורט – מינהל מקרקעי ישראל, משרד השיכון ואחרים, לפי העניין.

פיתוח ושיווק הקרקעות. תשתיות יועברו לרשויות המקומיות. הקצאת המקרקעין תפושט ובמסגרת זו יבוטל השלב של הסכם הפיתוח. תבוצע חלוקה גיאוגרפית בין מינהל מקרקעי ישראל לבין משרד השיכון.

שמאות. ההמלצה העיקרית בנושא זה – ביטול מחיר המינימום במכרזים על קרקע. הערכת שמאי

תופקד בתיבת מכרזים ותשמש את ועדת המכרזים לצורך קע השוואתי. עם זאת, תהיה ועדה זו רשאית לחרוג מהערכת השמאים.

שינוי מבנה מינהל מקרקעי ישראל.

העברת קרקעות מקרן קימת לבעלות המדינה, כדי להחיל דין אחד על רוכשי קרקעות בישראל, כולל הקטנת ייצוגה של קק”ל במועצת מקרקעי ישראל.

רענון של החלטות העבר שנתקבלו במועצת מקרקעי ישראל. הוועדה המליצה על בחינה מחדש של החלטות המועצה – שהצברן (אגרגציה) מהווה למעשה את מדיניותה הקרקעית של הממשלה.

מדיניותה הקרקעית של קרן קימת

קרן קימת הוקמה לפני יותר ממאה שנים במטרה "לגאול קרקעות יהודים בארץ ישראל ולשומרן". עד קום המדינה רכשה הקרן כ-900 אלף דונם קרקע בכספי תרומות של יהודים מרחבי העולם. במהלך שנות קיומה הראשונות של המדינה החליטה הממשלה בראשות דוד בן גוריון "לגאול" עוד שטחי קרקע ולמוסרן לקק"ל למשמורת, במטרה למנוע השבתן למי שהחזיקו בהן בימי טרום המדינה. כך "נולד" רעיון "המיליון הראשון" – מיליון דונם בשטחי ישראל אותם מכרה הממשלה לקק"ל לפי החלטה מיוחדת. לאחר מכן, בשנת 1953, החליטה הממשלה למכור לקק"ל עוד מיליון דונם קרקע, הקרויים "המיליון השני". משטחים אלה עלה בידי קק"ל לרכוש רק כ-300 אלף דונם בשל מגבלות תקציביות. כך מגיעים היום נכסי קק"ל בקרקע לכ-2.2 מיליון דונם שהם כ-13% מסך קרקעות המדינה.

זה המקום לציין כי רק כ-9% מהקרקע בישראל הינם בבעלות פרטית. יתרת השטחים נמצאים בידי הממשלה ומנוהלים באמצעות מינהל מקרקעי ישראל. כדי לשרש שגיאה מקובלת ראוי לציין כי המינהל אינו "בעלים" של הקרקעות שבידיו אלא רק "המנהל" אותן עבור בעליהן – מדינת ישראל וקק"ל.

מינהל מקרקעי ישראל משלם מדי שנה לקק"ל דמי חכירה שנתיים אותם הוא גובה מחוכרי קרקעות קק"ל שבניהולו, בניכוי דמי ניהול. במקביל לכך מסרה המדינה לקק"ל את ניהול האדמות עליהן נטועים היערות בישראל (ברובן קרקעות בבעלות המדינה) והמדינה אינה משלמת לקק"ל בעבור ניהול אדמות אלה (!).

הסדר הקרקעות המוצע

הפלטפורמה עליה מתבססת ההצעה ל"הסדר", היא חילופי שטחים "דונם במרכז הארץ מול דונם בפריפריה, בעיקר בנגב" ועוד הפרש ערך כלכלי-פיננסי כלשהו שייקבע (מבלי לקבוע את דרך הקביעה) וינתן לקק"ל מטעם המדינה. השטח האמור להיות מועבר

מבעלות קק”ל לבעלות המדינה הנו כ־117,000 דונם שממנו 66,000 דונם קרקעות למגורים (בנייה רוויה ובנייה צמודת קרקע) וכ־51,000 דונם קרקעות בשימושים אחרים: תעשייה, מסחר, תיירות וכו’. בתמורה לשטח זה תקבל קק”ל מהמדינה 117,000 דונם אחרים – 90% מהם כנגב (קרקעות לא תפוסות) ו־10% בגליל. היות ושווי הקרקעות אינו זהה, תקבל קק”ל את ההפרש כפי שייקבע בין הצדדים לעסקה האמורה, לאור בדיקה כלכלית שהעלתה כי ערך הקרקעות הממוצע שיועבר לבעלות המדינה במרכז הארץ גבוה מערך קרקעות התמורה שיינתנו לקק”ל על ידי המדינה כנגב ובגליל.

**”תוכנית ההסדר
המוצעת מהווה
מהפכה משמעותית
בהתייחסות
הכוללת למדיניות
הקרקעית
הממלכתית
והציבורית,
בעיקר נוכח
העובדה שמועצת
מקרקעי ישראל
לא קיימה מזה
שנים רבות דיון
מעמיק בעקרונות
המדיניות”.**

על מנת להבין את מהותו של רעיון חילופי הקרקעות ואת השפעתו הצפויה על המדיניות הקרקעית הלאומית כמו גם על זו של קרן קימת, יש לבחון את עקרונותיה של המדיניות הקרקעית ואת השלכותיה על התנהלותו בנושא הספציפי של החילופין של הממשלה וגם של קרן קימת.

קיימות ארבע גישות אסטרטגיות עיקריות לעיצובה של מדיניות קרקעית:

1. הגישה הכלכלית, השמה דגש על הקרקע כמקור להגדלת הכנסות המדינה.
2. הגישה החברתית, לפיה יסוד היסודות הוא השוויון ויש להציב את הדאגה לסיפוק הצרכים החברתיים בראש סדר העדיפויות.
3. הגישה התכנונית, לפיה קביעת ההתייחסות לקרקע צריכה להיות רק על פי מקומה בתכנון הלאומי והאזורי ויש לנקוט מדיניות נוקשה לגבי כל חריגה מתוכניות אלה.
4. הרפורמות המוצעות, כמו הרשאה למכירת קרקעות המדינה ולא רק להחכרתן או להארכת תקופת החכירה לפרטים, והעמקת האפשרות העומדת בפני הפרט לעיגון זכויות בקרקע הלאום שברשותו.

המדיניות הנקבעת צריכה להתבסס על המרכיבים הבאים:

1. התייחסות מעודכנת לנושא בעלות הציבור על הקרקע ולתפיסת העולם כי ”קרקע לא תימכר לצמיתות”.

2. השפעת השטחים הפתוחים על איכות הסביבה והצורך בשימורם.
3. חדירת נושא איכות הסביבה לתודעת הציבור והפרט.
4. הגדרת מסגרת ההגנה על הירוק.
5. הענקת זכויות חדשות למתיישבים בקיבוצים ובמושבים.
6. שאלת מתן הבעלות על יחידות דיור בערים לחוכריהן.
7. פיתוח כלי שיווק חדשים ומודרניים בתחום המקרקעין.
8. הצורך בהוזלת הדיור הראשוני בישראל.
9. מציאת פתרון לבעיה הלאומית המוצאת את ביטויה בעימות שבין "מדינה יהודית דמוקרטית" לבין "מדינת כל אזרחיה".

בבחינה ראשונית של התוכנית המוצעת נראה כי גרעין העסקה חיובי ביותר. אין כל סיבה שקק"ל תמשיך להחזיק בבעלותה קרקעות במרכז הארץ. זה אינו ייעודה של קק"ל שעל אף הגדרתה המשפטית כ"חברה פרטית" היא בראש ובראשונה ארגון ציבורי שלא למטרות רווח שמטרתו הבסיסית הייתה "גאולת הקרקע" והיום, בעדכון מטרותיה, כדאי שתשוב לערכיה הראשונים: עיבוד קרקעות באזורי הפריפריה בנגב ובגליל; הכנת תשתיות להקמתם של יישובים חדשים באזורים אלה; סיוע בפיתוחם של היישובים החדשים; המשך הקמתם של מאגרי מים, ועוד תפקידים שיוטלו עליה בהיותה ארגון ציוני מרכזי במאה העשרים ואחת. יחד עם זאת חשוב שקק"ל תמשיך לנהל את יערות המדינה, אף על פי שהיא איננה הבעלים של הקרקע שעליה גדלים היערות. בעצם, לא ברור למה אין הבעלות מועברת לקק"ל. נושא זה חייב להיבדק לעומק על ידי קברניטיה של קרן קימת וחשוב שייכלל בתוכנית המתגבשת.

תכנית "ההסדר" המוצעת מהווה מהפכה משמעותית בהתייחסות הכוללת למדיניות הקרקעית הממלכתית והציבורית, בעיקר נוכח העובדה שמאז קום המדינה לא עסקו קובעי המדיניות הקרקעית הלאומית בתיחומן של הקרקעות הציבוריות בישראל. מועצת מקרקעי ישראל לא קיימה מזה שנים רבות דיון מעמיק בעקרונותיה של המדיניות הקרקעית הלאומית. ואולי באמת הגיע המועד לעשות זאת.

תפקידה של קרן קימת כיום אמור, לדעתי, להתמקד בנושאים הבאים:

- להמשיך לטפל ביערות לפי השיטות המודרניות ביותר ולהעניק לתושבי ישראל הבאים לבקר בהם את מיטב השירותים הנדרשים.

- לחדש באופן מסיבי את הפעילות במסגרת סיוע להתיישבות החדשה. הקמת תשתיות ליישובים חדשים, תמיכה ביישובים חדשים אלה בעת תחילת פעולתם עד ש"ימריאו", כולל סיוע בהפעלת מפעליהם כמו חממות וכו'.
- לבצע את הפרויקטים ברחבי הארץ עליהם היא מתחייבת לתורמיה בחו"ל. במסגרת זו מצויים בין השאר מאגרי המים אותם מקימה קק"ל.
- להמשיך ולהעמיק את הקשר עם התורמים הפוטנציאליים בתפוצות ולהעמיק בהם את המודעות לחשיבות פיתוחה של ישראל.
- להמשיך ולקדם את המחקר והפיתוח החקלאי, בעיקר כדי לקדם את המטרות שנמנו לעיל.
- לשמור על קרקעותיה "האמיתיות", שנרכשו בכספי התורמים היהודים מרחבי העולם עוד לפני קום המדינה ולמעשה לשמש מעין "הקדש" יהודי-ישראלי.
- תפקידים נוספים שיוטלו עליה על ידי המערכת הציונית, במטרה לשמר את ערכי הציונות הבסיסיים.