

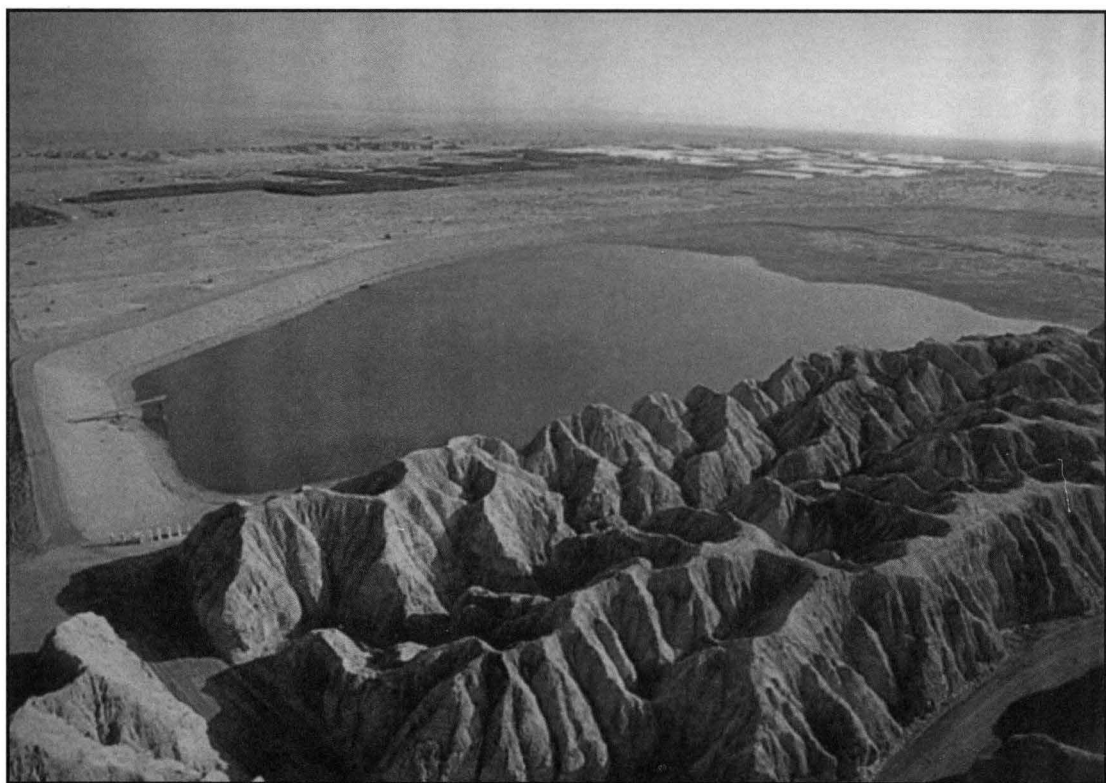
קרקע

כתב עת של המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע



קרקע

כתב עת לליבון סוגיות קרקעיות



יו"ר המכון: עמיעד (עדי) ניב
עורך: עמי דוריאן

"קרקע" כתב עת של המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע
(מיסודה של קרן קימת לישראל)
רח' המלך ג'ורג' 43, ת"ד 7283, ירושלים 91072 טל': 02-6246828
מס"ק: 0302-6248 ISSN:
Email: machon@kkl.org.il

יו"ר המכון: עדי ניב
עורך "קרקע": עמי דור־און

הוועדה האקדמית המייעצת שליד המכון:
עדי ניב – יו"ר
פרופ' יהודה גרדוס, עמי דור־און, פרופ' יהושע ויסמן, פרופ' חנוך לביא
ד"ר דפנה לוינסון־זמיר, פרופ' יונתן קורנבליט.

יועץ אקדמי בכיר: פרופ' גדעון ביגר

מזכירת המערכת: תמר לבון

סדר, עטיפה, והדפסה: מפעלי דפוס כתר, ירושלים

בשער: מאגר עידן בנגב. קק"ל מקימה מאגרים גדולים בדרום ובנגב ללכידת מי שטפונות
(צילומים – ארכיון קק"ל).

תוכן העניינים

"תפוח האדמה הלוהט" של המדיניות הקרקעית

עדי ניב – עמוד 5

חילופי קרקעות – בינתיים הכל דיבורים

מאיר אלפיה – עמוד 14

הסדרי וועדת גדיש ראויים וטובים לקק"ל וגם למדינה

יעקב אפרתי – עמוד 21

במקום חקלאות וציונות – פריחת עסקי נדל"ן

לוי מורב – עמוד 27

המדיניות התכנונית ניצחה את הדוקטרינה הקרקעית

ערן פייטלסון – עמוד 38

מה הדין בפעילות לא-חקלאית בנחלה

גדעון ויתקון – עמוד 55

הערכת מדיניות קרקעית בישראל: האם קיימת היתכנותה של רפורמה יסודית

אסף מידני – עמוד 88

אומדן ערך שירותי סביבה ונוף של שטחים פתוחים במדינת כרך

עזרא סדן ונאוה חרובי – עמוד 98

”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 רקע 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.

חילופי קרקעות – בינתיים הכול דיבורים

מאיר אלפיה

היועץ המשפטי של קק"ל

כדי שלא תהיה טעות בהכנת המציאות בנושא חילופי הקרקעות המתוכננים בין קק"ל למדינה, ראוי להבין עובדה בסיסית אחת – עד עתה הכול דיבורים. עדיין לא קיים כל הסכם בין קרן קימת למדינה. נכון שהיו מגעים, נכון שהיו הבנות, נכון שבתחומים מסוימים חילוקי הדעות הם מהותיים, אבל בשלב זה של המלחמה, הנושא המרכזי והחשוב שעל הפרק עדיין לא התגבש לכלל הסכם.

הדיונים בין קרן קימת לבין המדינה (קרי: האוצר) הם תולדה של מסקנות ועדת גדיש, שהמליצה שקרן קימת תנהל משא ומתן עם המדינה על הסוגיות שנוגעות לה. מכיוון שבמהלך דיוני ועדת גדיש הוצגו מספר נקודות שמבחינתנו היו פגיעה בקרן קימת – החליטו נציגי קק"ל לפרוש מדיוני הוועדה.

על מה, בעצם, המחלוקת? ועדת גדיש לא הייתה הראשונה שניסתה לעסוק בשינוי יסודות קיומה האידיאולוגי של קק"ל. כבר בוועדת גולדנברג בעבר הרחוק הוצגו מחשבות בכיוון של הפרטה. כמעט תמיד, ברוב הוועדות שעסקו באספקטים שונים של המדיניות הקרקעית, היו מי שניסו לתרץ את הצורך בשינוי בטיעון של "מניעת החיכוך עם הציבור". בזמנו, כאשר הועלה נושא ההיוון, גם זה נעשה בשם המטרה הקדושה של מניעת החיכוך. אך גם כאשר נפתר נושא ההיוון, עדיין הכול מדברים על הצורך למנוע את החיכוך.

מאבק לא פחות חריף מזה שהתנהל בוועדת גולדנברג, ואולי אפילו חריף יותר, התנהל סביב הדיונים בוועדת רונן. את המאבק הזה ניהלה קרן קימת כדי שההמלצות של ועדת רונן לגבי ההפרטה והעברת בעלות לחוכרים לא יחולו על אדמותיה. הפעם, קק"ל נחלה הצלחה במידה מסוימת. עובדה: ממשלת ישראל ומועצת מקרקעי ישראל לא החילו על אדמות קק"ל את המלצות ההפרטה של ועדת רונן. ניתן להתייחס למצב הקיים בבחינת "חצי נחמה" – משחר היווסדה הגנה קרן קימת על הרעיון של הבעלות הלאומית על הקרקע, ואף המדינה עצמה אימצה אותו לגבי קרקעותיה ביוזמה סדרת חוקים הנוגעים לכך.

לקראת המשא ומתן בעקבות המלצות ועדת גדיש, נכנס לדיון "בג"צ עדאללה" ("המקבילה" של "בג"צ קציר-קעדאן"), והוא משפיע מאוד על הכוונה של קרן קימת ושל המדינה להגיע להסכם. הפעם מדובר על עתירה הנוגעת לאדמות קרן קימת. כרגע מצויה הסוגיה הזו בהמתנה זמנית בבית המשפט העליון בשבתו כבג"צ. בית המשפט עדיין לא נכנס לעומקו של הדיון, כיוון שגם קק"ל וגם המדינה הודיעו לבית המשפט שמתנהל ביניהן משא ומתן וכי ייתכן שבאופן פרקטי יותר הצורך בעתירה. מהות העתירה העקרונית הזו פשוטה: למנוע את מה שהעותרים מכנים "אפליה" שהמינהל עושה בקרקעות קרן קימת, שאין הוא מקצה אותן למי שאינם יהודים.

העקרונות שהנחו את קרן קימת כאשר נכנסה למשא ומתן עם המדינה היו שניים:

- קק"ל תשמור על העיקרון של "דונם תמורת דונם". כלומר, תמורת כל שטח שקק"ל תעביר למדינה, היא תקבל בחליפין מהמדינה אותו שטח קרקע בנגב ובגליל.
- קק"ל תקבל תמורה מלאה בעבור החילופין. על פי תזכיר התאגדות של קרן קימת, היא איננה רשאית להעביר בעלות באדמותיה. מן הטעם הזה נראה כי הפתרון של חליפין עם המדינה, הוא המתבקש ב"עסקה" זאת. זה ועוד. על פי תקנותיה, קק"ל גם איננה רשאית להעביר קרקע תמורת כסף כלומר, קק"ל אינה רשאית למכור קרקע תמורת כסף אלא רק לבצע חליפין. כדי שנוכל לאפשר את ביצוע העסקה היה הכרח לשנות את התזכיר של קרן קימת.

כאשר הדירקטוריון של קק"ל הגיע לשלב של אישור עקרונות ההסכם, הוא אישר גם שינוי בתזכיר של קרן קימת, שאפשר את העסקה הספציפית או עסקה אחרת מסוג זה עם המדינה. לאחר אישור הדירקטוריון, נדרש גם אישור של האספה הכללית. האספה אמנם אישרה את השינוי שנדרש, אך בהסתייגות-מה. ראשית דרשה האספה, שההסכם במתכונתו הסופית יובא לאישורה פעם נוספת. משמעות הדרישה – ההסכם חייב לעבור שוב את משוכת הדירקטוריון ואז את זו של האספה הכללית. דבר נוסף: האספה הכניסה בהסכם שינוי, לכאורה טכני אבל מאוד בעייתי מבחינה יישומית. היא קבעה שהקרקע שקרן קימת מעבירה תהיה רק קרקע מבונה.

ועדת גדיש המליצה, בין השאר, שעל ממשלת ישראל לשאת ולתת עם קרן קימת על המלצות הוועדה. המלצה זו נבעה מתוך ההבנה כי קרן קימת תיפגע אם ימומשו המלצות הוועדה. אחת ההמלצות הפוגעות היא זו המקטינה בצורה מהותית את הנציגות של קק"ל במועצת המינהל, כך שמספר הנציגים יהיה זהה לאחוזי הבעלות של הקרקעות שמנהל המינהל. בשנת 1960 או 1961, כאשר נוהל המשא ומתן להקמת המינהל ולכריתת האמנה בין המדינה לקק"ל, ידעו כל העוסקים בדבר כי קק"ל אינה מחזיקה ב־50% מקרקעות הציבור ובכל זאת העניקו לקק"ל, בהסכמה, מחצית מהנציגות במועצת המקרקעין. כולם ידעו בדיוק את תורת המקרקעין, וזכרו היטב כי קרן קימת היא זו שהנחילה את תורת החכירה בארץ ישראל. קרן קימת הנחילה ומדינת ישראל אימצה. קרן קימת הייתה הגורם המוביל במשטר הקרקעי בארץ ישראל. בימים שלפני הקמת המדינה וגם שנים לאחר מכן, קרן קימת עשתה עסקאות מקרקעין יותר מכל גורם אחר. מן הטעם הזה החליטה מדינת ישראל שקרן קימת, המנוסה והמובילה את הנושא הקרקעי במדינה, תקבל 50% מהנציגות במועצה. באותם ימים ידעו הכול שהרעיון של בעלות לאומית על הקרקע איננו רעיון דתי ("והארץ לא תימכר לצמיתות כי לי הארץ") אלא בעיקר רעיון סוציאלי וחברתי חשוב ביותר ומן הטעם הזה ראו כולם בקק"ל שותף שווה ומלא למדינה בכל מה שקשור למדיניות המקרקעין. עכשיו, פתאום, מנסה ועדת גדיש להפוך את העיקרון לעניין אריתמטי שהוא בעייתי ביותר.

נחזור לנושא הנכסים, שעל פי ההסדר המוצע אמורה קק"ל להעביר למדינה. לפי הסדר זה, מדינת ישראל תעביר לבעלות קק"ל מקרקעין בחלוקה הבאה: 90% בנגב ו-10% בגליל. כיוון שיש הבדל מהותי בין שווי המקרקעין שקק"ל תעביר למדינה לבין שווי המקרקעין שקק"ל תקבל מהמדינה, מוצע שמדינת ישראל תעניק לקרן קימת את ה"דלתא" הכספית הנובעת מהבדלי הערכים של הקרקעות. במסגרת ההסכם המוצע, ההגדרה "נכסי המקרקעין התפוסים", היא ההגדרה שמתייחסת למה שקרן קימת מעבירה. לכאורה זה פשוט. אבל כאן נכנס גורם שאינו מופיע בהסדר והוא נובע ממה שנקבע בשיבת דירקטוריון קק"ל, שהחליט לצמצם את העסקה הזאת באופן שתכלול קרקע למגורים בלבד. אך כדי שהעניין לא יהיה באמת פשוט, נוסף סיבוך לגבי כל מה שנוגע ל"נכסי מקרקעין תפוסים", וזאת בעקבות החלטת האספה הכללית של קרן קימת שלא ייכללו בעסקה נכסים מבונים. מבחינת מינהל המקרקעין, החלטה זו יוצרת בעיה מאוד קשה שמטילה ספק לגבי הישימות של מה שנקבע במסגרת ההסדר.

ההסדר הזה, אם אכן יתגשם, יהפוך להסדר של קבע. כלומר, לא זו בלבד שמעבירים

את הקרקע שהמינהל הקצה, או לפי גרסת האספה הכללית, את השטח המבונה, אלא שהסדר יהפוך להיות מעתה ולהבא מעין "טייס אוטומטי". כלומר, לגבי כל קרקע שהמינהל ירצה לשווק יחולו אותם כללים שלפיהם יבוצעו חילופי מקרקעין של קק"ל עם מדינת ישראל והמדינה תשווק אותם כי קרן קימת אינה יכולה להעביר בעלות. אותם עקרונות יחולו בדבר קרקע חליפית ותמורה כספית. בלשון ההסכם המוצע, זאת ההגדרה של "נכס מקרקעין פנוי שיוקצה". זה בעצם מה שאני מכנה "הטייס האוטומטי".

**"אחת מאבני הנגף
בדרך להסדר
המוצע היא נושא
המיסוי, כאשר
השאלה הרלוונטית
ביותר הייתה על מי
יוטל לממן את היטל
ההשבחה – שאלה
שלגביה קיים חוסר
ודאות גדול".**

מה בעצם מעבירה המדינה לקק"ל? מן הנגב 90% ומן הגליל 10%. מנקודת הראות של קק"ל, הצבנו הגבלות לגבי מה שקק"ל תקבל. לא הסכמנו לקבל כל קרקע שהיא. השתדלנו לייצר מצב שהקרקע שקק"ל תקבל תהיה קרקע פנויה שניתן להשתמש בה. לכן, במסגרת ההסדר שעליו מנהלים משא ומתן, לא ייכללו קרקעות המיועדות ליעוד ציבורי, שצ"פים, אגמים, יערות וכיו"ב.

לגבי יערות, אגב, כבר נתקבלה החלטת מועצה המאפשרת העברת חכירה ביערות קק"ל, וזאת על אף העובדה שמרבית קרקעות היער אינן בבעלות קרן קימת. קק"ל קיבלה על עצמה את האחריות על היער מתוקף האמנה.

יחד עם העמדה הברורה שלנו בכל הקשור להסדר, עשינו ויתור מסוים כתוצאה מן הלחץ שהופעל על קק"ל, וזאת כדי למנוע מצב שבו, בעת עימות המדינה תנסה, להערכתנו, להעביר את המלצות ועדת גדיש באורח חד-צדדי. הוויתור היה זה: קק"ל תסכים לקבל קרקעות למרעה ולמשמורת, אבל היא תהיה רשאית לדרוש את הפינוי שלהן בתנאים כאלה ואחרים.

המשא ומתן החל בעצם כאשר מול קק"ל הוצבה דרישה של המדינה לקבל מיידית את קרקעות קרן קימת. הכוונה במילה "מיידית" היא – תקופה מאוד קצרה שבמסגרתה צריכים לקבל ייפוי כוח ואיתו להוציא הודעות לחוכרים שהם זכו בבעלות על הקרקע. בנושא הזה התקיים ויכוח קשה ונוקב, שכלל התמודדות עם בעיות משפטיות כבדות מאוד שלא אפשרו לנו להגיע לפתרון של העברת קרקעות בצורה חפוזה, כשאנו לא

יכולים לשלוט לא על מה שאנחנו מקבלים ולא על מה שאנחנו מעבירים. בסופו של דבר, הבעיה הזו נפתרה "בגדול". אני אומר "בגדול", כיוון שעדיין קיימות בעיות בתוך רשימות הקרקעות.

סוגיה בעייתית נוספת שאיתה היינו צריכים להתמודד היא איך מעריכים כספית את שווי הנכסים. במסגרת המשא ומתן עברנו מספר גלגולים. מה שעמד לנו לרועץ בדרך למציאת פתרון והפריע בכל הדיונים הייתה המהירות שבה ביקש האוצר לקדם את הנושא. הרבר הטבעי והמתבקש בעסקת מקרקעין פשוטה, כאשר מגיעים להערכת שווי קרקע, הוא להיעזר בשירותי שמאות. אנחנו הסכמנו לכך, אבל נציגי האוצר אמרו ש"כשום פנים ואופן לא ניעזר בשירותי שמאות", כי תהליך כזה עלול להימשך שנים ואי-אפשר יהיה לממש כל עסקה. עמדת קק"ל בהקשר זה הייתה חד-משמעית. הדרך הנכונה ביותר היא לנהוג כמו שמקובל בשוק הפרטי בכל מקום בעולם. מעבירים בעלות על נכס רק כאשר יודעים כמה הנכס שווה וכמה מקבל המוכר עבורו. מנקודת הראות שלנו, כלל לא היה אכפת לנו למי תיגרם שמחה בעקבות סוג כזה של ניהול עסקאות. אבל כן היה לנו חשוב שקרן קימת לא תהיה עצובה. ובכל זאת, כדי ללכת לקראת המדינה, ניסינו למצוא פתרונות מהירים. אחד הפתרונות שעליו דובר בשלבים הראשונים, היה לקבוע תג מחיר לפי סוג הקרקע. בסופו של דבר, ההצעה לא יצאה אל הפועל כיוון שהגענו למסקנה ששיטה זו לא תמיד מתאימה למציאות. למשל, קרקעות בג'ואריש שברמלה מול קרקעות בצפון תל אביב מורכבות לכאורה מאותם פרמטרים – קרקע עירונית לשיכונים – אבל במציאות קיים הבדל עצום בשווי.

משך כל מהלך הדיונים היה לנו ברור שאנחנו לא יכולים לשחק שח עם עצמנו, אנחנו חייבים להתדיין עם האוצר. כדי לצאת מן הסבך החליטה לבסוף הנהלת קרן קימת להטיל את מלאכת ההערכה על ועדת מקצוענים.

הוויכוח בין קק"ל למדינה היה ערכי ולא רק כספי. נציגי האוצר טענו כי הקרקע המובנית, למשל, מיצתה את עצמה מבחינה כלכלית. היא לא שווה דבר, כיוון שבעצם קרן קימת והמדינה כבר הפיקו ממנה את מלוא התועלת הכלכלית, כי כל הזכויות כבר הוקצו בה וקרן קימת קיבלה את דמי ההיוון. אנחנו טענו, שאין זה נכון שהקרקע שווה אפס, לא מבחינה כלכלית ולא מבחינה ערכית. הוויכוח בנקודה זו היה קשוח ושני הצדדים נותרו בעמדותיהם.

בסופו של דבר, הסכום שלגביו הגיעו הצדדים להבנה בזמנו – אף על פי שהוא לא הוסכם ולא נחתם – היה 1.3 מיליארד שקל. נוסף לזה הייתה קק"ל צריכה לקבל עוד 300 מיליון שקל כהשתתפות המדינה או עבור המע"מ שקק"ל תחוייב לשלם. כלומר, העסקה שעליה מדובר הייתה צריכה להיות בהיקף של 1.6 מיליארד ש"ח. זה לגבי החלק הכספי. אליו צריך היה גם להוסיף את הקרקעות של הנגב והגליל שהיו אמורות לעבור לידי קק"ל.

אחת מאבני הנגף בדרך להסדר הייתה נושא המיסוי, כאשר השאלה הרלוונטית ביותר הייתה של היטל ההשבחה, שלגביו קיים חוסר ודאות גדול. לנו ברור שהיטל זה מהווה את אחת הסכנות הגדולות ביותר הניצבות בפני קרן קימת אם ימומש ההסדר. על פי החוק, החוכר משלם היטל השבחה. אבל לפני התשלום זכאי החוכר להתחשבן עם הבעלים על הדלתא. אמנם ההסדר המוצע היה אמור להיכרת בין קק"ל לאוצר, אבל הפרטנר להיטלי השבחה הן הרשויות המקומיות. מבחינתנו, בהחלט יכול היה להיווצר מצב שגם הרשויות ירצו לקבל את הנתח המגיע להן, שהרי הן יכולות לטעון

הסדר ערכי-ציוני, לא כלכלי

העסקה שבה מדובר, בין קק"ל למדינה, איננה עסקה. כאן מדובר על הסדר. קרן קימת איננה גוף כלכלי ותפקידה איננו לפעול רק על פי שיקולים כלכליים. עיקרון זה מופיע בתסקיר ובתקנון של הארגון. אמנם קרן קימת מוגדרת כחברה פרטית, אבל בפועל היא ארגון ציבורי. את המצב הזה היטיב לתאר פרופ' יצחק זמיר שהיה בזמנו שופט בית המשפט העליון, במסגרת חוות דעת שנתן לקרן קימת ובה הגדיר את הגוף הזה כארגון דו-מהותי. הצד הציבורי והחובה הציבורית של קק"ל הרבה יותר גדולים מהמסגרת הכלכלית של קק"ל. השיקול המרכזי של "עסקה" מן הסוג הזה, של הסדר, חייב להיות שיקול ערכי-ציוני. תפקידה הבסיסי של קרן קימת לישראל הוא לעסוק בפיתוח תשתיות בשטחים הלא מפותחים של ישראל. תפקידה של קרן קימת איננו לעסוק בהחכרת קרקעות בכרמיאל ולגרום לתביעות משפטיות. אין זה מתפקידה של קק"ל להחזיק קרקעות במרכז נתניה או במרכז חיפה. תפקידה לפתח את קרקעות הנגב. במסגרת ההסדר יש להעניק פיצוי הוגן לקק"ל, שהרי לקק"ל יש עובדים, יש קרן פנסיה ועוד מרכיבים כלכליים. אבל חשוב יותר מן הפיצוי הכלכלי הוא הנושא הערכי.

עדי ניב

כי המדובר בעסקת בעלות – בהעברת בעלות – ובעת שמעבירים בעלות יש צורך לשלם כסף לרשות המקומית.

היטל השבחה משולם בשני מקרים – במימוש זכויות או במימוש בנייה. המקרה שלנו עסק במימוש זכויות ועל כן משמעות הדבר לגבי עסקה בהיקף של 1.3 מיליארד שקלים, שיתכן שחיוב היטל השבחה יגיע למאות מיליוני שקלים. בשוק החופשי, אין אדם שהיה נכנס לעסקה מן הסוג הזה מבלי שיטרח לסכם מראש מי משלם את היטל ההשבחה. סוגיה זאת, שעדיין לא נפתרה, היא ש"תוקעת" את המשך המשא ומתן.

נקודה חשובה לא פחות היא היקף ייצוגה של קק"ל במועצת המינהל. ההקטנה הדרמטית בייצוג של קרן קימת במועצה היא פגיעה קשה מאוד במעמדה של קרן קימת כמובילה או כשותפה בקביעת המדיניות הכלכלית של ישראל. אם תתמש המלצה זו, תהפוך קק"ל לארגון זעיר שיש לו שלושה נציגים במועצה, וזו איננה רק עובדה אריתמטית. זו פגיעה חמורה ומשמעותית. לכך לא הסכמנו ולא נסכים. נציגי האוצר מציעים לנו משהו הדומה לפיצוי שבעיני הוא בלתי הולם לחלוטין. בפועל, הצעת הפיצוי מדברת על "ועדת תיאום", כאילו ועדת פאריטי, שבראשה ניצב יושב ראש המועצה. לכאורה, ההצעה נראית "בסדר" משום שמדובר בצילום מוקטן של יחסי הכוחות במועצה. אבל בדיקה לעומק של סמכויות הוועדה הזו מראה שהפתרון הזה הוא רק "כאילו" בסדר. למעשה, ועדת התיאום אינה מוסמכת לעסוק בעניינים שיש להם משמעות כללית. היא יכולה לעסוק בעניינים פרטניים של קרן קימת, אבל רק כאלה שאין להן משמעות כללית. רוב ההחלטות שבאות לדיון במינהל הן החלטות של מדיניות שיש להן השלכה פרטנית. למשל, כשמחליטים להעניק הנחה על קרקע מסוימת, זו איננה השלכה פרטנית ולכן אי-אפשר לדון בנושא הזה בוועדת התיאום. וזו רק דוגמה. בסופו של דבר ברור כי מבחינתנו, ועדת התיאום הזו איננה התחליף הנאות למצב הקיים כיום. אבל אסור לאבד תקווה. גם הנושא הזה עדיין לא "סגור". אני מקווה שבעניין זה, השנוי במחלוקת, יחולו שינויים שיהוו פתרון הולם לעמדתה של קק"ל.

מתוך כל הדברים שהצגתי ברור שעדיין לא השכלנו להתגבר על המחלוקות. המשא ומתן לא תם; הוא רק נפסק. בינתיים מקיימת הנהלת קק"ל דיונים פנימיים בשאלה כיצד ניתן למצוא פתרון למחלוקות. אנחנו פועלים מתוך רצון טוב אבל הפתרון הצודק וההוגן אינו תלוי רק בנו.

הסדרי ועדת גדיש ראויים וטובים לקק"ל וגם למדינה

יעקב אפרתי

מנכ"ל מינהל המקרקעין

מינהל המקרקעין מנהל את מקרקעי ישראל לפי החלוקה הבאה: 70% מהמקרקעין הם בבעלות המדינה, 12% בבעלות רשות הפיתוח ו-12% מקרקעין בבעלות קק"ל. ניהול המקרקעין נעשה על פי החוק ובכפוף לאמנה שנכרתה בין המדינה לקק"ל כאשר נחקק החוק. העיקרון שהנחה את המינהל בכל משך קיומו היה שהכללים יהיו אחידים ושקופים. פירוש הדבר, שכל אזרח במדינת ישראל אמור לקבל יחס שווה, בהתאם להחלטות מועצת המינהל. כמועצה, שהיא בעצם הגוף המחוקק של המינהל, חברים 26 נציגים. לצורך קבלת החלטות נדרש קוורום מינימלי של 18 נציגים. על פי החקיקה והאמנה נקבע כי מחצית מחברי המועצה יהיו נציגי קק"ל ומחציתם השנייה נציגים משירות המדינה. מאז הוקמה מועצת המינהל נתקבלו בה יותר מאלף החלטות. יש המבקרים את הכמות הגדולה מדי של ההחלטות, ולדעתי הם צודקים. אנחנו, במינהל, משתדלים לצמצם את מספר ההחלטות כדי שניתן יהיה לייעל את המערכת הנותנת שירות לציבור ולארגן את העבודה מחדש בדרך נאותה יותר.

אבל מערכת כללים והחלטות אינה יכולה לפתור תמיד את כל הבעיות שנוצרות במהלך הזמן. אחת מהן, שצצה בשנים האחרונות, היא זו העוסקת ברכישת קרקע, מיד ראשונה או מיד שנייה, על ידי אזרח ישראלי לא יהודי. חלק מן הבעיות נפתר על ידי פסיקת בג"צ, אבל לגבי אדמות קק"ל, הנחשבות לאדמות העם היהודי, לא נמצא פתרון. ועל כן, כל אימת שבוצעה רכישת קרקע על ידי לא יהודים, היינו צריכים להסדיר פתרון שניתן להגדיר אותו בתואר "ערבוב קרקעות" או במילים אחרות, "חילוף מקרקעין" בין מקרקעי קק"ל למקרקעי המדינה. כל מי שעסק בנושא הזה, והמינהל כבר מומחה ומנוסה בו, יודע היטב כי התהליך הזה הוא "סיפור" מאוד ממושך הכרוך בעבודה קשה מאוד, אולי אפשר אפילו להגדיר אותה כעבודת סרק רכה מאוד. התהליך מתחיל בהערכות שמאיות, שהרי מדובר בעסקה של קנייה ומכירה, דרך הליכי אישור מורכבים בכל המגננונים של מועצת מקרקעי ישראל ומסתיים בתהליך של אישור ועדת הכספים של הכנסת.

רק מי שמכיר את הביורוקרטיה הכרוכה בתהליך הזה של "טחינת מים" יודע כי מדובר בפעולה כמעט בלתי סבירה. כדי להבהיר עד כמה זה מורכב, ראוי להסביר: כאשר לא יהודי רוכש דירה מיד שנייה הבנויה על קרקע קק"ל אנחנו, במינהל, מבצעים העברה של הבעלות אל מול החוכר, אך לא מביאים את העובדה הזו לידיעת החוכר והתהליך לא נעשה בהסכמתו. כך נוצר מצב שכתוצאה מקיומם של כללים לא אחידים לגבי הנהלים הנוגעים למקרקעי ישראל לבין אלו הנוגעים למקרקעי המדינה ולרשות הפיתוח – יכול לקרות שמי שאוחז בקרקע שהייתה פעם של רשות הפיתוח יאבד זכויות ולא יוכל לקבל את מה שהיה רשאי לקבל אילו לא היו מחליפים מקרקעין. וכל זאת מבלי שאיש שאל לדעתו ואיש לא ביקש לקבל את הסכמתו.

מצב זה אינו סביר ואסור שיוכל להתקיים. מן הטעם הזה אין לנו בררה אלא למצוא פתרונות שיענו על כל סוגי הבעיות. אבל אם לא נגיע להסכם עם קק"ל, לא נוכל להחיל את הכללים על מקרקעי קק"ל. כל הוועדות שניסו לעסוק בנושא קרקעות קק"ל טענו בעצם דבר אחד מרכזי: הכללים שקבעה מועצת מקרקעי ישראל, הנובעים כמובן מהחקיקה, יוצרים תהליכים מאוד "כבדים" בכל מה שקשור בטיפול במקרקעין. הם מצריכים קשר ממושך מאוד ומתיש מאוד בין האזרח לבין המינהל על כל פעולה רחבת היקף וגם על כל פעולה ביחס ליחידות דיור שהן הרבה פחות משמעותיות. כי מה זה, בעצם, עניינו של המינהל לעסוק ביחידת דיור שכבר שווקה והובנתה? מטרתן העיקרית של כל הוועדות בעבר, וביתר שאת המטרה של ועדת גדיש, היא להגיע לפישוט ההליכים ולהקטנת החיכוך בין המינהל לבין האזרח הנזקק לשירותיו.

כל מי שעוסק בתחום המקרקעין יודע כי אין הרבה משמעות, מבחינה מהותית, בין הפרטת קרקעות שעליה מדברת ועדת גדיש, לבין המתכונת של מכירת זכויות עתידיות ומתן חכירות לטווח ארוך של 98 ועוד 98 שנים. בפועל, אם מוכרים יחידת מגורים בכנייה רוויה ל-98 שנים ועוד 98 שנים וכל הזכויות העתידיות הן של הרוכש, אין למינהל יותר מה לעסוק בנושא. אם הרוכש את הזכויות העתידיות רוצה לבנות חדר נוסף, המינהל לא מבקש ממנו כל תשלום. כל מטרתנו במקרים כאלה היא להגיע למצב שהרוכש לא יטריד אותנו ואנחנו לא נטריד אותו. כך נמנע חיכוך מיותר.

ועל כן, כאשר פער בין רכישת זכויות עתידיות לבין בעלות הוא לא מהותי, שוב אין צורך שהמינהל יהיה קשור לנושא. נכון שפוליטיקאים אוהבים יותר להשתמש במונח "בעלות", אבל קק"ל יכולה להסכים רק לחכירה לטווח ארוך, כיוון שעקרון

היסוד שלה, על פי מה שנקבע בתורת ישראל, אומר שהארץ לא תימכר לצמיתות. עמדתה של קק"ל חשובה אך אנחנו, במינהל, חייבים לפעול על פי מה שקבעה הממשלה. והממשלה החליטה על העברת בעלות. כדי שנוכל לפעול בהתאם לחוק אנו חייבים להפעיל את עקרון חילופי המקרקעין. וברור שמהלך כזה מביא להפרדה למעשה בין אדמות קק"ל לבין אדמות רשות הפיתוח ואדמות המדינה.

בעיה נוספת שאנו צריכים לתת עליה את הדעת היא מה אמור הרוכש לעשות בעת חידוש חוזה החכירה. המצב כיום הוא שבבנייה רוויה על קרקעות רשות הפיתוח וקרקעות המדינה – בתקופה שנייה, שלישית ורביעית – מתבצע חידוש החוזה ללא תשלום. לעומת זאת, על פי החלטות קק"ל, חידוש חוזה חכירה לתקופות נוספות מחייב תשלום. כיוון שכרגע הנושא עדיין מצוי בתהליכים של יישום חלקי, מפלס הצעקות מצד הציבור נמוך. אולם ברור לחלוטין כי כאשר המהלך ייכנס לביצוע מלא – מפלס הצעקות של מחזיקי דירות קק"ל בבנייה רוויה יהיה גבוה ביותר עד סוער. אין ספק שהדיירים יעתרו לבג"צ וכלל לא ברור אם המערכת תוכל לעמוד בתוצאות של המהומה הציבורית והפסיקה שתבוא בעקבותיה.

**"אם לא יתאמש
ההסדר, או אם
קק"ל תבחר
ללכת בנתיב של
היפרדות מהמינהל
וניהול עצמי של
מקרקעי קק"ל
– יישארו ביד'
קק"ל הרבה פחות
משאבים כנויים
ליעדים ולמטרות
החשובות שמנחות
את קיומה".**

לגבי בנייה צמודת קרקע ובנייה רוויה החליטה ועדת גדיש על העברת בעלות. לא פחות. השלב הראשון של החלטה זו כבר נמצא בהליכי ביצוע כאשר המינהל פועל – ממש באורח חד-צדדי, אלא אם כן משהו מביע סירוב ממשי – להעברת בעלות במאה אלף יחידות דיור שאינן על אדמות קק"ל. המינהל נתון כיום בעיצומו של מהלך שבמסגרתו משגרים הודעות לחוכרים בבנייה רוויה מהוונת ואומרים להם בפשטות כך: אם אין לכם התנגדות, אנחנו נעביר לכם את הבעלות על הנכס. העברת הבעלות תתבצע באמצעים טכנולוגיים. מחשב המינהל מול מחשב הטאבו. מאה אלף היחידות האלה הן כיום בבעלות רשות הפיתוח והמדינה. קיימות עוד כמאה אלף יחידות כאלה, בבעלות קק"ל ובבנייה צמודת קרקע. גם לגביהן מתוכננת

העברת בעלות. אבל העברת הבעלות ביחידות צמודות קרקע, על פי המלצות ועדת גדיש, צריכה לעבור מהלך מסוים של רכישת זכויות עתידיות. כלומר, קיים כאן פוטנציאל של פערים כלכליים בין מה שקיים כיום על הקרקע לבין מה שיכול להיות בעתיד. מסיבה זו נקבע, כי העברת הבעלות בבנייה צמודת קרקע תהיה רק לאחר תשלום. כך או כך, גם כאן, בסופו של המסלול הזה, תתבצע העברת בעלות.

במכרזים חדשים הבעיה הזו לא קיימת. כבר כיום יכול המינהל להתחיל לשווק יחידות בנייה למגורים בבעלות ישירה על אדמות המדינה ורשות הפיתוח. לעומת זאת, במכרזים חדשים לגבי קרקעות שבבעלות קק"ל, ניתן יהיה למכור את יחידות הדיוור רק לתקופות חכירה מאוד ארוכות, בזכויות עתידיות. אך כיוון שאין הברל משמעותי בין השניים, יהיו ערכי המכירה פחות או יותר שווים.

בדו"ח ועדת גדיש, רוב ההמלצות הן בתחום של פישוט ההליכים והקטנת החיכוך והתלות של אזרחי ישראל במדינה. מטרות אלה יושגו רק אם יחולו דינים וכללים אחידים על רוכשי זכויות הקרקע במקרקעי ישראל, כולל במקרקעי קק"ל. ועל כן, אם רוצים להגיע לאחידות הכללים, אין מנוס אלא להגיע להסכמה עם הקק"ל לגבי כל מה שקשור בהעברת הבעלות.

כדי להגיע להסכמה על ההסדר חייבים העקרונות להיות ברורים. למשל, המונח "מקרקעין תפוסים" מתייחס לאותם מבנים שכבר נמכרו. אין זה סביר שהמינהל יוכל לפנות אל בעל זכויות בנכס שיושב בדירתו 49 שנים ולומר לו כי עליו לצאת מהבניין ולהחזיר את הנכס לבעלים הרשום, כמו קק"ל. אין זה סביר אפילו שקק"ל – גם אם היא חברה פרטית – תוכל להציג דרישה כזאת. לכן, גם מבחינת קק"ל הפתרון הנכון הוא של הסכם או הסדר. כאן לא מדובר בעסקה. מבחינתה של קק"ל, הפתרון המוצע הוא פנטסטי גם מכיוון שהוא נותן לקק"ל הרבה פתרונות לבעיות משפטיות שלא בטוח כי בדרך אחרת אפשר יהיה למצוא מהן מוצא.

אחת הבעיות שאיתה תצטרך קק"ל להתמודד – כולל במישור המשפטי בבג"צ – היא תפיסתם של אזרחים ערבים ישראלים, המשוכנעים שעל פי הדין מגיע להם לרכוש מקרקעי קק"ל. על פי הערכת היועץ המשפטי לממשלה, תפיסה זו ראויה, משום שאי-אפשר לעשות הבחנה מפלה בין אזרח לאזרח. במסגרת ההסדר המוצע קיימת

דרך לפתור את הבעיה הזאת, אשר אם היא תוכרע בבג"צ היא, ככל הנראה ועל פי חוות דעת של משפטנים בכירים, לא תוכרע לטובת קק"ל, אלא תיצור פיצוץ מיותר. הבעיה יכולה להיפתר רק במסגרת ההסדר המוצע. מומחי המינהל מעריכים כי גם אם קק"ל תוציא את כל המקרקעין שלה אל מחוץ למינהל ותנהל אותם בנפרד, לא בטוח שהתוצאה תהיה שונה. לכן – ובכך אני משוכנע – הדרך הנכונה היא להעביר את כל הקרקע התפוסה של קק"ל אל המדינה, והמדינה תיתן לקק"ל תמורות בעבור החילופין. תמורה אחת תהיה בקרקע באופן כזה שכמות הרוגמים של קק"ל לא תפחת, ותמורה שנייה תהיה בתשלום.

"ההסדר המתגבש

יחסוך הרבה מאוד

בעיות לקק"ל

הן מההיבט של

התפעול השוטף

של המקרקעין אל

מול אזרחי ישראל

הלא יהודים, הן

מההיבט של

מציאת פתרון

להרבה מאוד

בעיות של אזרחי

ישראל שבעם

קנו קרקעות של

קק"ל".

יתרון נוסף שיצמח לקק"ל אם נגיע להסדר הוא התמורה הכספית המאוד משמעותית שתיכנס לקופת קק"ל. על פי הערכות מומחי המינהל, מדובר בתמורה בסיסית בשיעור של כ-130 מיליון שקל, שאליה יש להוסיף עוד תמורה ממסים בשיעור של 30 מיליון שקל בשנה. כלומר, התמורה הריאלית תהיה בגובה של כ-190 מיליון שקל בשנה. לכך יש להוסיף הכנסות קק"ל מהמקרקעין של מינהל מקרקעי ישראל. השורה התחתונה של ההכנסות השנתיות של קק"ל תגיע לכ-450 מיליון שקל. זה סכום מאוד משמעותי. כדי לפשט את משמעות ההכנסה הזאת ולהבין כמה תהיה התמורה לקק"ל לכל דונם, מדי שנה, לא צריך חשבון מסובך. ההערכה של המינהל היא כי היקף הנכסים התפוסים שתעביר קק"ל מגיע לכ-57 אלף דונם. אם התמורה השנתית המשולמת היא 130 מיליון שקל, הרי המדובר בסדר גודל של מאה ושלושים מיליון שקל בשנה, שמשמעותו 22 אלף שקל לדונם תפוס. כמי שעוסק יום יום בעלויות של מקרקעין, אני משוכנע שזו תמורה נאה ביותר. לא נראה לי שאפשר כיום למצוא "פראייר" שישלם על דונם תפוס סכומים כאלה.

בכל משא ומתן, הפתרון הראוי ביותר הוא זה שכל הצדדים מרוצים לגביו במידה שווה. אנו מתדיינים על הפתרון שוועדת גדיש מציעה, כדי להגיע להסדר ראוי לקק"ל ולא רק למדינה.

מתוך הגישה העקרונית האומרת כי בנושא הזכויות במקרקעין יש הכרח לייצר כללים אחידים לכל תושבי ישראל, אני משוכנע שההסדר המתגבש יחסוך הרבה מאוד בעיות לקק"ל הן מההיבט של התפעול השוטף של המקרקעין אל מול אזרחי ישראל הלא יהודים, הן מההיבט של מציאת פתרון להרבה מאוד בעיות של אזרחי ישראל שפעם קנו קרקעות, והקרקע שלהם היא של קק"ל או של רשות הפיתוח.

בסדרי הגודל של המקרקעין שבהם מדובר ייווצר לקק"ל ערך כלכלי משמעותי. ניתוח הסכומים שיתקבלו בקופת קק"ל אם ימומש ההסדר מצביע על כך שהעסקה שעליה המליצה ועדת גריש היא ראויה וסבירה, היא פותרת בעיות למדינה, היא פותרת בעיות של שוויון בין אזרחים, היא פותרת הרבה בעיות חוקתיות-משפטיות של קק"ל. אני מקווה שההנהלה החדשה של קק"ל תבחן מחדש את ההחלטה החלקית, המגבילה, שקיבלה. אם לא יתממש ההסדר או אם קק"ל תבחר בסופו של דבר ללכת בנתיב של היפרדות מהמינהל וניהול עצמי של מקרקעי קק"ל – יישארו בידי קרן קיימת הרבה פחות משאבים פנויים ליעדים ולמטרות החשובות שמנחות את קיומה. סדרי העדיפויות של מדינת ישראל הם השיקולים שצריכים להנחות את קק"ל.

במקום חקלאות וציונות – פריחת עסקי נדל"ן

לוי מורב

הכותב הוא עיתונאי ופרשן כלכלי חופשי (פרילנס)

בכנס של רואי חשבון שהתקיים לפני זמן לא רב, באילת, הדגיש בנימין נתניהו עד כמה חשובה הפרטת פעילויות מינהל המקרקעין – שעדיין לא בוצעה – בתהליך הפיכתה של ישראל למדינה מתקדמת ומודרנית תוך הבטחת המשך הצמיחה הכלכלית המהירה בעתיד. כמין תנא דמסייע התבטא לא מכבר באותו נושא אורי יוגב, מי שהיה ראש אגף התקציבים במשרד האוצר, בתקופה בה כיהנו סילבן שלום ובנימין נתניהו כשרי אוצר, והאיש המרכזי בגיבוש תוכנית הרפורמות משנת 2003. יוגב טען כי רק הפרטה מלאה ונחושה של תחום הניהול של הקרקעות בישראל תבטיח את הפיכת המדינה למשק מודרני גם בתחום הבנייה, חיסול הביורוקרטיה ופתיחת השוק לתחרות חופשית שתביא להורדת מחירים, להתייעלות ולחיסכון של ממש, ממנו ייחנה בעיקר הציבור הרחב.

כאשר חזה בנימין זאב הרצל את תקומת ישראל והקים את ההסתדרות הציונית ב-1897 הוא הותיר אחריו צוואה לאומית כאשר הוא וחבריו הקימו גם שורה של מוסדות כלכליים – בנק לאומי, קק"ל, הסוכנות היהודית, יק"א ופיק"א. כל הגופים האלה הוקמו במטרה להשיג את היעדים הבאים: להשיב את העם היהודי לארצו במהירות האפשרית, להחזיר אותו לעבודת האדמה ולפעילות יצרנית, ולהקים מסגרת מדינית שתוכר על ידי משפחת העמים.

בנק לאומי, ואחר כך קק"ל הוקמו לא רק בעד, הם גם הוקמו נגד – נגד שלטון הברונים היהודים. הברון הירש שתמך כספית בכל יהודי שביקש להגר ממזרח אירופה לארגנטינה, ובכך פעל נגד הציונות המדינית של הרצל; הברון רוטשילד (הנדיב הירדוע) שניצל את העובדה שהיה המממן של עליית חלוצי ביל"ו (בית יעקב לכו ונלכה) ב-1882, שהקימו את המושבות הראשונות בארץ ישראל, אמרו לא למשטר החלוקה ששרר אז בארץ והקדישו את כוחם ומרצם לעבודה בחקלאות.

מה קרה מאז למוסדות הציוניים האלה? בנק לאומי נמכר לפני מספר חודשים לקבוצה של משקיעים זרים (סרברוס-גבריאל), שבנק ישראל עדיין עסוק בבדיקת מידת כשרותם להיות הבעלים של הבנק השני בגודלו במדינה. המכירה היא חלק מתהליך ההפרטות המואץ העובר על ישראל ב-20 השנים האחרונות, תהליך שכל ממשלות ישראל מובילות אותו בנחישות ובנחרצות. בנק לאומי, שהגוף הרשום כבעליו הוא אוצר התיישבות היהודים, קם בכדי למנוע את התלות של ההסתדרות הציונית ושל מפעל התיישבות המחודשת בארץ ישראל, בברון רוטשילד, בברון הירש ובברונים יהודים אחרים.

תהליך המכירה של בנק לאומי על ידי ממשלת ישראל צריך היה לעורר התנגדות במוסדות הציוניים, בהסתדרות הציונית ובסוכנות. אבל כיוון שמוסדות אלה נשלטים מזה שנות דור על ידי המפלגות הנוטלות חלק בשלטון, בכנסת ובממשלה בישראל, לא נראה היה סביר שמישהו מנציגי הציבור המכהנים יקום נגד החלטות ממשלת ישראל.

בצד הצוואה הציבורית הותיר הרצל אחריו גם צוואה פרטית. הוא ביקש שילדיו, בנו ובתו, יובאו לקבורה במדינה שתקום. ממשלת ישראל הנוכחית החליטה, למרות ההתנגדות של החרדים למיניהם, לקיים את הצוואה הפרטית של הרצל. אולם המדינה לא הלכה בנתיב של מימוש צוואתו של הרצל לכל אורך הדרך. הממשלה מפירה את צוואתו המדינית-ציבורית באורח שיטתי, עקבי ונחוש. בנק לאומי, ביחד עם הבנקים הציבוריים האחרים בישראל (בנק הפועלים, בנק המזרחי) נמכר לקבוצה של ברונים זרים שאין בינם לבין הציונות ולא כלום. שאין בינם לבין טובת הארץ וההתיישבות מאומה. שכל מה שמעניין אותם זאת התשואה להון, הרווח הנקי וההתנהלות של המניה בכורסה לניירות ערך.

מי שרוצה יכול לראות בקלות את הקווים המקבילים בין המאבקים לפני 100 שנה לאלה המתנהלים היום. אז פעל הרצל, יחד עם חבריו בראשות ההסתדרות הציונית, להבטיח שההון הלאומי יישאר בשליטתו של העם היהודי ומוסדותיו, שההתיישבות בארץ ישראל תיעשה על פי שיקולים לאומיים ושהמיומן לפעולות אלה יבוא מהכספים של כל היהודים ולא רק מכיסו של עשיר ותקיף יחיד.

מי שמבקש להבין על מה נלחמו הרצל וחבריו, די לו אם ייזכר בסיסמה "מאקסוול קנה

אותי" באמצע שנות ה-80', או יתבונן כיצד מיליארדר שנוי במחלוקת, כמו ארקדי גאיידמק, מצליח לתרגם את עושרו הרב להשגת השפעה פוליטית וציבורית רבה בישראל של היום. מאז 1985, פועלות ממשלות ישראל בכיוון ההפוך לצוואתו, למדיניותו ולרוחו של בנימין זאב הרצל. את הבנקים הם כבר העבירו לשליטת ברונים יהודים וזרים. עכשיו נראה כי הגיע הזמן, מבחינת הממשלה, לעסוק במשאב היקר והחשוב ביותר שנותר עדיין בחלקו הגדול בידיים ציבוריות, ממשלתיות וציוניות - קרקע הלאום.

**"הידלדלות מקורות
המים במרכז
הארץ והגידול
העצום באוכלוסייה
המתגוררת בין
גדרה לחדרה,
הביאו לעליית
ערכה הכלכלי של
הקרקע במרכז;
במקום שתהיה
גורם ייצור בעל
אופי לאומי,
שינחה הקרקע
כיוון והפכה ליעד
לאגורים ולמסחר".**

עד לפני 100 שנה, במשך אלפי שנים, היו המים והקרקע גורמי הייצור העיקריים בכל חברה אנושית חקלאית. בלעדיהם, אין תרבות, אין היסטוריה ואין ציוויליזציה. לכן, בכל החוקות של העמים העתיקים - המצרים, הסינים, ההודים, היוונים ואלה של המזרח התיכון הקדום, יש חשיבות עליונה לקרקע, לבעלות עליה, ולחלוקת המים לחקלאים.

בספר: "ההיסטוריה מתחילה בשומר" כתב המחבר, השומרולוג הנודע שמחה נוח קרמר: "הפיקוח על תוכניות ההשקיה ומפעלי המים, שהיו חיוניים לרווחתו של הציבור כולו, באקלימה השחון וחסר הגשם של לגש (דרום עיראק של היום ל.מ.), היה מן ההכרח בידיים ציבוריות". ספרי החוקים שנמצאו בחפירות בשומר ובאכד (הידוע בהם הוא קובץ "חוקי חמורבי") עוסקים, בדיוק כמו ספרי ויקרא ודברים שלנו, הרבה מאוד בשאלות של בעלות על הקרקע, רישומה, הזכויות עליה ועוד.

באחת התעודות העתיקות שנמצאו בשומר (לוחות חרס מיובש) מסופר על מלך רע שבימיו, העשירים שחמדו את ביתו או חלקת השדה של שכנם העני, רכשו אותם בזיל הזול, במחיר "השוק", אותו הם קבעו באמצעות כוחם הכלכלי, הפוליטי והחוקתי. אצלנו מכנה אותם הנביא ישעיהו: "הוי מגיעי בית בבית שדה בקריבו". וזכורה לכול פרשת נבות היזרעאלי שסירב להחליף את כרמו, על פי בקשתו של המלך אחאב, בטוב ממנו כי, "חלילה לי מלמכור את נחלת אבותי".

המוטו של קק"ל, עד עצם היום הזה, הוא הפסוק מפרק כ"ה בספר ויקרא: "והארץ לא תימכר לצמיתות כי לי הארץ, כי גרים ותושבים אתם עמדי, ובכל ארץ אחוזתכם גאולה תתנו לארץ". לכך ניתוספו חוקי העבר העברי, חוקי שנת השמיטה (השביעית) ובעיקר שנת היובל. בשנת ה-50 מוחזרות, על פי חוקי התורה, כל הארמות לבעליהן המקוריים.

המטרה העיקרית של החקיקה בכל התרבויות העתיקות והחדשות הייתה למנוע היווצרותן של לטיפונדיות ענקיות, כפי שקרה בסין, בהודו, ברומי ובמקומות נוספים. הפיכתם של חקלאים חופשים, בעלי קרקע משלהם, לאריסים ולשכירי יום, גרמה לאובדן החופש של האיכרים ולמרידות דמים בסין, לניוון ולהרס ברוסיה, ברומי ובהודו. במאמר מרתק שפורסם ב"הארץ" ב-29.9.06, "על מיתוס הגירוש של עם ישראל מארצו" (על ידי הרומאים – ל.מ.) כתב משה גיל, כי הסיבה העיקרית להגירת ישראל מארץ ישראל לא היה הגירוש, כי הרומאים, שלא כמו הבבלים והאשורים, לא נהגו לגרש את האוכלוסיות אותן כבשו, אלא הריכוזו ההולך וגדל של קרקעות הארץ בידי קרובים למלכות רומי וחיילים רומים משוחררים. כלומר, הידלדלות הקרקע בבעלות המתיישבים והחקלאים היהודים הייתה הגורם העיקרי להגירתם של היהודים מארץ ישראל, ולא גירושם על ידי הרומים.

אחד מראשוני קק"ל, פרופ' פרנץ אופנהיימר, פרסם בתחילת המאה ה-20 מחקר מאלף, שמסקנתו העיקרית היא שקניין פרטי בלתי מוגבל בקרקע סופו שהוא מביא להתהוותן של אחוזות קרקע גדולות ולחיסול מעמד האיכרים העצמאים. הריכוז של הקרקע בידי מעטים יוצר מחסור בקרקע, טען אופנהיימר במחקרו, המדהים באקטואליות שבו גם כיום, ודבר זה מביא להתייקרות הקרקע. הקרקע הופכת לעניין לספסרות ולספסרים, המחירים מרקיעים לשחקים ומחירי הדירות ושכר הדירה עולים בהתאמה.

המהפכה התעשייתית של המאה ה-19 והמהפכה הטכנולוגית של המאה ה-20 הורידו את החשיבות של הקרקע כגורם ייצור. השתכללות שיטות העיבוד, העלייה בפריון בחקלאות, מציאה וטיפוח של זנים עמידים למחלות ולמזיקים, כל אלה יצרו מציאות בה אחוז אחד מכלל האוכלוסייה במערב מאכיל ומשביר את יתר 99% האוכלוסייה ויוצר, בנוסף לכך, גם עודפים גדולים של מזון בגרעינים, בבשר, בחמאה וביין.

החשיבות של המים והקרקע נותרה כשהייתה אולם מסיבות אחרות ומפתיעות. אם לפני 100 שנה החשיבות העיקרית של פיתוח מקורות המים הייתה בכדי להבטיח שטחי מזרע (שלחין) להתיישבות החקלאית היהודית בארץ ישראל, הרי כיום חשיבות זו התמעטה ביותר ולמים יש חשיבות כמקור למי שתייה, לרחצה, לבישול ולתעשייה. החקלאות עברה לשימוש במים משניים, כלומר למים מושבים, מותפלים ולכודים. מחקרים חדשניים קובעים כי המשבר העולמי הממשמש הבא יהיה משבר המים.

**"יזמי הפיתוח של
הקרקעות בישראל
נאבקים עתה על
השימוש הנדל"ני
בעתודות הקרקע
האחרונות במרכז;
שלושה יעדים
הציבו יזמים אלה
למתווה פעילותם:
הקרקעות
של התעשייה
הצבאית, השטחים
שבשליטת צה"ל
ומערכת הביטחון
והאדמות שבניהול
המינהל, כולל
אדמות קק"ל".**

ממשלות ישראל הוציאו משליטתן את נושא המים באמצעות הקמת מיזמי מים ברשויות המקומיות ובעיריות, תוך העברת השליטה באספקת המים לתושבים, מידי המדינה והעיריות לידי יזמים פרטיים. מתקני ההתפלה החדשים, שגם אותם החליטה הממשלה הנוכחית לעכב, הם עסק פרטי לכל דבר, עם מעורבות ממלכתית מזערית. לקק"ל יש משקל חשוב במשק המים לחקלאות, בעיקר בכל הקשור להכשרה ולבניית מאגרי מים גדולים בדרום ובנגב, ללכידת מי השיטפונות האדירים הזורמים בחורף ונבלעים בים התיכון ובים המלח.

הידלדלות מקורות המים במרכז הארץ והגידול העצום באוכלוסייה המתגוררת בין גדרה לחדרה, הביאו לעליית ערכה הכלכלי של הקרקע במרכז. במקום שתהיה גורם ייצור בעל אופי לאומי, שינתה הקרקע כיוון והפכה ליעד למגורים ולמסחר. לכן נדחקו, כמו שאר הגידולים

החקלאיים, כל הפרדסים מהשרון, משפלת החוף וממישור החוף (פרדסי יפו) לצפון הנגב, לספרד ולמרוקו. השרון הפך לעמק הנדל"ן האולטימטיבי של ישראל. מינהל מקרקעי ישראל עסוק בשנים האחרונות בשינוי ייעוד הקרקע משימוש חקלאי לשימושים מסחריים ולמגורים. אמנם חשיבותה של הקרקע לא פגה כלל, אך היא קיבלה תפנית. במקום גורם ייצור למזון לקיום וליצוא, הפכה הקרקע לגורם ייצור עסקי, נדל"ניסטי וספסרי.

יזמי הקרקע בישראל, בעלי הקשרים ההדוקים עם המערכת הפוליטית ועם הפקידות הבכירה במשרדי הממשלה (כהווה, בעבר ובעתיד), נאבקים עתה על השימוש בעתודות הקרקע האחרונות במרכז. שלושה יעדים הציבו יזמים אלה למתווה פעילותם: הקרקעות של התעשייה הצבאית, השטחים שבשליטת צה"ל ומערכת הביטחון והאדמות שכניהול המינהל, כולל אדמות קק"ל.

המאבק מול התעשייה הצבאית מתנהל לכאורה על רקע ההפסדים של זו, על הצורך להפריט אותה, לייעל אותה ולמעשה לחסלה כליל. הקרקעות שיתפנו מחיסול מפעליה של התעשייה הצבאית הן אולי היקרות ביותר, היות שהמתחם המרכזי של זו כולל את האדמות של רמת השרון, הרצליה והוד השרון, במקומות היקרים ביותר ליזמות גדל"ן בישראל.

המדינה פינתה ומפנה קרקעות יקרות באזור הקריה של תל אביב, עליהן הקימו יזמי גדל"ן, במימון בנקאי נדיב, את המגדלים החדשים של הקריה. צה"ל נמצא בתהליך מזורז של פינוי מחנות צריפין בראשון לציון, תל השומר ברמת גן ותל ליטווינסקי ליד קרית אונו. כל המחנות הללו עתידים לעבור לנגב.

לתהליך זה של הפרטה יש השלכות חיוביות כמו פיזור האוכלוסייה, חיזוק של הנגב, הוצאת מתקנים מסוכנים ממרכזי האוכלוסייה ועוד. יחד עם זאת קיימת שאלה של הפיצוי בגין שינוי ייעוד הקרקע, וזאת גורמת ליזמים ולפוליטיקאים המקורבים להם, לנסות ולפתור את הבעיה באמצעות חיסולו של המינהל ונישולה של קק"ל מהבעלות על הקרקעות היקרות באזור שבין גדרה לחדרה. לדיבורים על "הרפורמה האחרונה" יש השלכות ומשמעות לאומית וכלכלית ממדרגה ראשונה. אלה המובילים את המהלך מבחינה ציבורית ותעמולתית, אינם תוקפים את קק"ל ישירות. הם מדברים תמיד על המינהל. על חוסר היעילות שלו, על הביורוקרטיה ה"נוראה", על שרירות הלב, על ה"פקידים", על ההתייעלות שתבוא מיד עם חיסול המינהל והפרטת הקרקעות.

ממשלות ישראל אימצו למעשה את היפוכה של התפיסה היהודית-ציונית – העברת הבעלות על הקרקע מידי המדינה-הלאום-הציבור לדידי הפרט. המאבק המתנהל כיום בין הממשלה לבין קק"ל על הדרך לאימוץ המלצות ועדת גריש, הוא בדיוק על השאלה הזאת: ציבורי או פרטי.

תחום המאבק בפועל עבר אל תוך המינהל, שהופקד על יישום המלצות ועדת גדיש. קק"ל טוענת שההמלצה בוועדת גדיש לא הייתה להפריט את הבעלות על הקרקע ולהעביר אותה לחוכר תמורת תשלום חדר-פעמי, אלא שהיא המליצה דווקא על הסכמי חכירה ארוכי טווח. בקק"ל טוענים כי הממשלה בחרה לאמץ דווקא את האפשרות הלא מומלצת של ועדת גדיש, ובכך למעשה לאמץ עקרון יסוד המנוגד לחוק היסוד שהיא עצמה חוקקה בעבר בתיאום עם קק"ל.

הגישה אותה אימצה הממשלה גורסת שקק"ל תקבל פיצוי כספי עבור אותן אדמות שהיא תחליף עם המדינה, אולם היא קובעת בהצעתה שהערכת שווי הקרקע שקק"ל תעביר למדינה לא תיעשה על בסיס שומה. בכדי לרבע את המעגל מציעה המדינה שקק"ל תקבל תמורת הקרקעות שתעביר למדינה סכום כסף שלפי דעתה (של המדינה) יאפשר לקק"ל להמשיך ולקיים את פעילותה בעתיד.

**"הפרטת קרקעות
המדינה והלאום
- במסגרת תהליך
חילופי המקרקעין
המוצע עתה
- תהיה המסור
האחרון בארון
הציונות".**

גורם חדש יחסית העומד מול האינטרסים המסחריים הם הארגונים הירוקים למיניהם, כולל קק"ל, הנאבקים לשמר את פיסות הירק והשטחים הפתוחים הבודדים שנותרו במרכז הארץ ולא הפכו עדיין ל"שלמת בטון ומלט".

כמו במקרה של בנק לאומי, יש לומר את הדברים בצורה ברורה - אדמות קק"ל אינן שייכות לממשלת ישראל ואפילו לא למדינת ישראל. הן שייכות, כמו בנק לאומי, לעם היהודי ולהסתדרות הציונית. לכן, עם כל הכבוד והיקר למדינה, אין לה הזכות המשפטית, המוסרית והלאומית להלאים את הקרקעות של קק"ל, גם אם קוראים לזה החלפת קרקעות.

למעשה משמש תהליך ההפרטה, הכרוך לעתים בהלאמה בשלב הראשון, צינור להעברת העושר הלאומי של תושבי ישראל ושל העם היהודי בתפוצות, לידי קבוצה קטנה של משפחות עשירות. סקר של חברת אי. בי. איי, שפורסם לפני חצי שנה, מציין כי 18 משפחות שולטות במשק הישראלי שלטון ללא מצרים. במקום שלטון הברונים היהודים יש לנו כיום, על פי הסקר הזה שלטון של ברונים מקומיים - ישראלים.

ביצוע של הרפורמה "האחרונה" עלול ליצור מצב של הלאמה בפועל של רכוש העם

היהודי, שנצבר מתרומות של יהודים פשוטים ששלשלו לקופה הכחולה פרוטות של ממש, ומתרומות של מיליוני דולרים של יהודים אמידים, והעברתו לידי קבוצה קטנה של בעלי הון. התוצאה הבלתי נמנעת של תהליך כזה תהיה התייקרות של הקרקעות, ולא כמו שטוענים תומכי הרפורמה, שהדבר יביא להוזלת הקרקע. בעקבות כך יעלו מחירי הדיור והשכירות.

אחת התוצאות המדהימות והמוצלחות של הבעלות הציונית והממלכתית על קרקעותיה של ארץ ישראל, ושל מדיניות שיכון ממשלתית תומכת, בעיקר סכסוד המשכנתאות, באה לידי ביטוי בעובדה שבישראל 76% מהדירות הן בבעלות הגרים בהן. הגורם המרכזי לכך, גם אם לא היחיד, בניגוד גמור לטענות של מבקרי המינהל, הוא הבעלות הלאומית והממלכתית על הקרקעות המבוקשות בישראל. כדי לשמר את המצב הזה חייבים כל הגורמים הציוניים בישראל להתאחד ולהתארגן נגד מגמת השינוי המוצע ולעשות הכול כדי שתומכי הרפורמה לא יוכלו להשתלט על קרקעות הלאום. זה לא יהיה פשוט, היות שמעורבים בתהליך גורמים כלכליים ועסקיים אדירים. לא מדובר רק ביזמים ובבעלים של חברות הנדל"ן, אלא גם, ובעיקר, בבנקים הפרטיים בישראל, ובמיוחד בבנק לאומי ובבנק הפועלים, שהם המממנים העיקריים של הפעילות הנדל"ניסטית בישראל ב־15 השנים האחרונות.

המשימה המוטלת כרגע על כתפיהם של אחרוני המוהיקנים העומדים בשער, היא למנוע את נעיצת המסמר האחרון בארון המתים של הציונות המדינית מבית מדרשו של בנימין זאב הרצל; לגייס את כל הכוחות הציוניים שעוד נותרו במערכה בכדי למנוע את הרפורמה הכלכלית האחרונה.

ראשוני הציונות והרצל בראשם, חלמו על מדינה חילונית, מודרנית ומערבית ליהודים. הם חלמו להפוך את הפירמידה (חזונו של דב בר ברוכוב), במטרה להפוך את עם הסוחרים החי על עסקי אוויר (לופט געשעפטן) לעם של חקלאים ואיכרים. הם חלמו על גאולת הקרקע (חזונו של הרמן שפירא) בארץ ישראל והפיכתה לכסיס לחקלאות, להתיישבות, לתעשייה ולמגורים למיליוני היהודים שהיו אמורים לעלות אליה. חיסול המינהל והלאמת קרקעות קק"ל יביא לחיזוק שלטונן של 18 המשפחות השולטות בכלכלה הישראלית, בחברה ובפוליטיקה. בינתיים, במקום שלטון הברונים היהודים קיבלנו את שלטון הברונים הישראלים. במקום מדינת היהודים, כפי שחזה אותה הרצל – חילונית, שוויונית, עצמאית ויצרנית – הולכת ומתהווה כאן מדינת עולם שלישי,

במקום חקלאות וציונות – פריחת עסקי נדל"ן

כאשר קבוצה קטנה של כמה אלפי אנשים נהנים מכל טוב הארץ וכל היתר עובדי קבלן.

בערב ראש השנה החולף התקיים בהר הרצל טקס מרגש בו הובאו למנוחת עולמים עצמותיהם של שני ילדיו של חוזה המדינה, בנימין זאב הרצל. בכך הגשימה מדינת ישראל את צוואתו האישית של הרצל. הפרטת קרקעות המדינה והלאום – בתהליך המוצע עתה – תהיה המסמר האחרון בארון הציונות. לצד בנו ובתו של בנימין זאב הרצל אפשר יהיה לטמון גם את ארון הציונות.



על כל ק"מ של קרבה לשפת הים, מתווספת למחיר דירה פרמיה עבור סמיכות לשטח פתוח.



מטיילים ביער להב. מה ערכם של שירותי פארק ויער הנצרכים על ידי משפחות ונופשים?



יער ירושלים. המדינה מסרה לקק"ל את ניהול האדמות עליהן נטועים יערות ישראל, אך אינה משלמת לקק"ל עבור ניהול אדמות היער.



מאגר הבשור - צילום אווירי. לקק"ל יש משקל חשוב במשק המים לחקלאות.

המדיניות התכנונית ניצחה את הדוקטרינה הקרקעית

ערן פייטלסון

המחלקה לגיאוגרפיה וביה"ס למדיניות ציבורית, האוניברסיטה העברית

עד סוף שנות השמונים היה מתאם גבוה בין המטרות המוצהרות של המדיניות הקרקעית והמדיניות התכנונית, כפי שהן באו לידי ביטוי בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל, מחד, ובתוכניות המתאר הארציות והמחוזיות, מאידך. מתאם זה בין המדיניות הקרקעית לתכנונית לא מפתיע בהתחשב בעקרונות שעמדו מאחורי חוקי המקרקעין משנת 1960, וחוק התכנון והבנייה תשכ"ה ובכלל זאת התוספת הראשונה לחוק שמיסדה את הוועדה לשמירת קרקע חקלאית (הולק"ח). מערכת הערכים שעמדה מאחורי החקיקות ביטאה את התפיסות ששלטו בכיפה בראשית שנות השישים, בתקופת החקיקה. תפיסות אלה, שנבעו בחלקן ממורשת קק"ל, ראו בבעלות הלאום על משאבי הטבע וניהול ממלכתי של משאבים אלה, תוך מתן עדיפות להתיישבות כפרית ולחקלאות, ערכי יסוד. גם היזמות בקרקע עד אמצע שנות השמונים הייתה בעיקרה ממלכתית, וחלקה הנותר של התנועות המיישבות הציוניות. תמונת מצב זו השתנתה מהותית מאז 1990.

בראשית שנות התשעים אושרו במועצת מקרקעי ישראל שורה של החלטות אשר אפשרו יזמות פרטית בקרקע הציבורית החקלאית, ובכך חרגו מתפיסות היסוד של המדיניות הקרקעית. הגירסה האחרונה של החלטות אלה (717, 727 ו-737) הייתה נשוא העתירות לכג"צ שהוגשו על ידי הקשת הדמוקרטית המזרחית והחברה להגנת הטבע. בו זמנית הוכנו מאז ראשית שנות התשעים שורה של תוכניות מתאר ארציות ומחוזיות אשר שינו את התפיסה התכנונית מהקצה אל הקצה. כמו כן הוכנו מספר תוכניות אב כוללניות, ובראשן תוכנית האב לישראל בשנות האלפיים, ישראל 2020, ותוכניות האב לארבעת המטרופולינים (שאחת מהן, של ירושלים, נגנזה). בתוכניות אלה גובשה דוקטרינת תכנון חדשה לישראל, אשר שמה את הדגש על שמירת השטחים הפתוחים, פיתוח מטרופוליני תוך ציפוף הערים וצמיחה כלכלית באמצעות ההון הפרטי (Shachar, 1998).

אולם, דוקטרינת התכנון החדשה עמדה בניגוד למדיניות הקרקעית החדשה. בעוד שמטרת העל של המדיניות הקרקעית הייתה לעודד פיתוח מהיר ונרחב ככל האפשר, דבר שמחייב הפשרה של שטחים חקלאיים נרחבים יחסית (בשל עלויות העסקה הנמוכות יחסית הכרוכות בפיתוחם), הדגישה המדיניות התכנונית את שמירת השטחים החקלאיים כפתוחים ואת הצורך להתאים את קצב הפיתוח להיצע התשתיות ולראייה כוללת יותר. ניגוד זה בא לידי ביטוי ברו"ח ועדת מילגרום, וצוטט גם בהחלטת בג"צ בנושא הקרקעות מאוגוסט 2002, כאחד הגורמים המחייבים שינוי במדיניות הקרקעית.

במאמר זה אציג את היווצרות הניגוד בין המדיניות הקרקעית לתכנונית, ואת התפתחות המאבק הרעיוני בין שני כיווני מדיניות אלה. טענתי היא שבמאבק זה ניצחה המדיניות התכנונית את הקרקעית, על אף שכוחות רבי-עוצמה עמדו מאחורי המדיניות הקרקעית. תוצאות המהפך שחל בתפיסות המנחות את המדיניות התכנונית, ובעקבותיהן גם במדיניות הקרקעית, טרם בוררו כראוי, דבר המתבטא בדיונים הנוכחיים אודות המדיניות הקרקעית.

מאחר שעיקר הניגוד בין המדיניות הקרקעית לתכנונית בשנות התשעים נגע לקרקעות החקלאיות, מתמקדים הדברים הבאים בתחום זה, ואינם דנים ברכיבים אחרים של המדיניות התכנונית או של המדיניות הקרקעית, כגון שאלת הפרטת הקרקעות העירוניות. מטרת הדברים שלהלן לעמוד על התמורות הרעיוניות העיקריות בכיווני המדיניות, ולא על פרטי הדיונים במהלך חמש-עשרה השנים האחרונות.

המדיניות הקרקעית והתכנונית – כמשלימות

אפשר לחלק את ההיסטוריה של המדיניות הקרקעית והתכנונית בישראל לשתי תקופות:

התקופה הראשונה, אותה ניתן לכנות תקופת ההשתלטות, אופינה בניכוס הקרקעות ובתכנון יוזם. המטרה העיקרית, הן של המדיניות הקרקעית והן של המדיניות התכנונית בתקופה זו, ושנחקרה בשנים האחרונות לא מעט, הייתה למנוע חזרה לקווי החלוקה,

לנכס עבור המדינה את רוב אדמות הנפקדים (ובכללן נפקדים-נוכחים) וליישב את האדמות הללו.¹

התקופה השנייה, אותה ניתן לכנות תקופת ההסדרה, החלה בסוף שנות החמישים. באותה עת עמד עתידה של קק"ל בסימן שאלה, שכן מספר גורמים ממשלתיים וסוכנותיים הטילו ספק בנחיצותה, בעיקר לאחר כישלונה בגיוס הכספים שנדרשו לעסקת מיליון הדונמים השני (אורן-נורדהיים, 1999). בו זמנית, ניהול קרקעות המדינה פוצל בין שורה ארוכה של גורמים, ובהם רשות הפיתוח, האפוסטרופוסים השונים (לנכסי נפקדים, רכוש אויב, רכוש גרמני), אגף מקרקעי המדינה, רשויות מקומיות והמשרדים להם הוחכרו קרקעות. האמנה שנחתמה בין קק"ל למדינה סיפקה מענה לשתי הבעיות כאחת. מצד אחד, ניהול כל קרקעות המדינה, וכן קרקעות קק"ל רוכז ביד ממשלתית אחת, מינהל מקרקעי ישראל.² מצד שני, המדינה התחייבה למעשה לאמץ את עקרונות קק"ל בניהול כלל קרקעותיה, ולקק"ל הוגדרו יעדים ותחומי סמכות ברורים באמצעות העברת כל סמכויות הייעור לאגף הייעור בקק"ל והקמת מינהל פיתוח הקרקע.

הביטוי להסדרה הוא שורה של חוקים שאושרו בכנסת תוך חמש שנים, בין 1960 ל-1965. הראשונים מבין אלה היו שלושת חוקי המקרקעין – חוק יסוד: מקרקעי ישראל, חוק מקרקעי ישראל וחוק מינהל מקרקעי ישראל. אחריהם אושר חוק גנים לאומיים ושמורות טבע³ בשנת 1963, וחוק התכנון והבנייה בשנת 1965. המשותף לכל פעולות החקיקה הללו הוא התפיסה בדבר מרכזיותה של המדינה, שבאה לידי ביטוי בהענקת עוצמה אדירה למדינה בניהול כל משאביה, ובמבנה המוסדי הריכוזי שהוקם כדי לנהלם. בכל פעולות החקיקה נקבעו גורמים אשר בידיהם סמכויות נרחבות לנהל את תחומי הפעילות (קרקע, שמורות טבע וגנים לאומיים וזכות השימוש בקרקע). מעליהם הוקמו מועצות ציבוריות, שהרכבן השתנה מחקיקה לחקיקה. בעוד שבמועצת מקרקעי ישראל יוצגו רק משרדי ממשלה וקק"ל הרי במועצת הגנים הלאומיים ושמורות הטבע ובמועצה הארצית לתכנון ובנייה כבר קיים ייצוג נכבד גם לאנשי מקצוע (ואנשי מדע במקרה של שמורות טבע וגנים לאומיים), רשויות מקומיות ונציגי ציבור.

1 לדיון על המריניות הקרקעית והתכנונית בתקופה זו ראו: אורן-נורדהיים (1999), יפתחאל וקידר (2000), גולן (2001) וכן Reichman (1990).

2 ראו: אורן-נורדהיים (1999), לפירוט הרקע לחקיקת חוקי מקרקעי ישראל ולהקמת מינהל מקרקעי ישראל.

3 ראו: כץ (2004), לרקע אודות חקיקת חוק זה.

ההסבר ליכולתה של המדינה להעביר תוך זמן קצר יחסית חקיקה גורפת כל כך, כמעט ללא התנגדות ציבורית טמון במבנה הפוליטי שהיה קיים באותן שנים ובדומיננטיות האידיאולוגית של תפיסותיה של מפא"י. הבחירות בשנת 1959 הביאו את מפא"י לשיא כוחה הפוליטי בכל הזמנים. התפיסות הדומיננטיות של מפא"י באותה תקופה כללו את הממלכתיות כערך, והעדפה מובהקת להתיישבות חקלאית

**"העקרונות
המובילים את
המדיניות הקרקעית
בישראל הם אלה
שנקבעו במסגרות
התכנוניות,
ואילו המדיניות
הקרקעית אמורה
להתאים את
עצמה ולהשלים
את המדיניות
התכנונית".**

יהודית. ההעדפה לחקלאות הוסברה בשיקולי ביטחון מזון, יעילותה כמכשיר לתפיסת שטח והעדפה אידיאולוגית לאורח חיים כפרי, העדפה שיש לה שורשים בתנועה האנרכיסטית.⁴

הביטוי הבולט ביותר של תפיסות אלה במדיניות שמוסדה בראשית שנות השישים, מצוי בהחלטה מספר אחת של מועצת מקרקעי ישראל ממאי 1965. בהחלטה זו, שגובתה בהחלטת ממשלה נקבע, בין היתר, כי עקרונות ניהול הקרקע החקלאית יהיו שונים מאלה הנהוגים בקרקע העירונית, בכך שהקרקע החקלאית לא תימכר אלא תוחכר בדמי חכירה סמליים, על פי נחלות שאינן ניתנות לפיצול. כמו כן נקבע ששינוי ייעוד יביא לסיום חוזה החכירה, כך שהרווחים משינוי הייעוד יגיעו למדינה ולא לחוכר, אשר יפוצה בפיצויים חקלאיים בלבד. את אותן תפיסות אפשר

לראות בחוק התכנון והבנייה, בו ניתנת בבירור עדיפות לשימוש החקלאי. עדיפות זו מתבטאת באופן מובהק בתוספת הראשונה לחוק שעל פיה הוקמה הולק"ח.⁵ לוועדה זו ניתנה למעשה זכות וטו על כל שינוי ייעוד בקרקע חקלאית מוכרזת, והרכבה הבטיח רוב לשיקולים החקלאיים. כך הוקמה מערכת שאין לה אח ורע בעולם מבחינת עוצמתה וריכוזיותה, ובמבנה המוסדי שהקימה בכדי לשמור על הקרקע החקלאית.⁶

תקופת ההסדרה, בה התגבשה ופעלה מערכת ניהול הקרקע ומערכת התכנון והבנייה, כפי שאנו מכירים אותן כיום, נמשכה כשנות דור. אך במהלך השנים הללו (עד 1990)

4 על שורשים אלה, ראו: ניר (1985).

5 על מדיניות השמירה על קרקע חקלאית במערכת התכנונית, ראו: שלאין ופיטלסון (1996).

6 לצורך ההשוואה הבין לאומית, ראו: Alterman (1997).

חלו מספר שינויים מהותיים במבנה הכוח הפוליטי, במבנה הכלכלי ובמבנה האידיאלי בישראל, שערערו את הרציונלים אשר עליהם הושתתה המדיניות הקרקעית והמדיניות התכנונית.

בעוד שבראשית שנות השישים עסקו בחקלאות יותר ממאה ועשרים אלף עובדים, שהיוו יותר מ־17% מהמועסקים במשק, הרי שבראשית שנות התשעים נפל מספרם לכ־50 אלף עובדים, שהיוו פחות מ־2.5% מהמועסקים במשק. גם תרומתה היחסית של החקלאות לתוצר פחתה בהתאם. יתר על כן, בעוד שבראשית שנות השישים שלטה בכיפה התפיסה של החקלאות כבסיס לביטחון מזון המבוסס על ייצור עצמי, הרי כבר מסוף שנות השישים השתנתה התפיסה לחקלאות מוטית יצוא, שהקשר בינה לבין ביטחון מזון רופף. המהפך הפוליטי בשנת 1977 פגע בעוצמתו של הסקטור החקלאי, שכן האליטה השלטונית מאז הינה בעיקרה עירונית, ללא קשר מיוחד לחקלאות.⁷ אך השינוי החשוב ביותר הוא האידיאלי. בשנות השבעים, ובאופן גובר בשנות השמונים והתשעים, עלה כוחה של תפיסת העולם הכלכלית הימנית הרוגלת במתן עדיפות לכוחות השוק. שינוי זה, החוצה את המבנה המפלגתי הישראלי, הביא לקעקוע מדינת הרווחה ולהפרטה גוברת של נכסי הציבור. חשוב מכך, הוא עומד בניגוד מוחלט לתפיסת העולם שעמדה בבסיס המדיניות הקרקעית כפי שנוסחה בחוקי מקרקעי ישראל.

יחד עם זאת, המדיניות הקרקעית והתכנונית לא השתנתה. יתר על כן, בהשוואה בין יעדים תכנוניים ליעדים קרקעיים, הבכורה במהלך תקופה זו הייתה נתונה ליעדים הקרקעיים. הדבר בא לידי ביטוי במפעל המצפים, בו הוקמה שורה ארוכה של יישובים ללא התייחסות כמעט לתכנון המסדיר (התכנון המבוסס על חוק התכנון והבנייה), וזאת בכדי ליצור עובדות קרקעיות. מפעל זה שימש בסיס לטענות על חדר־ממדיותה של המדיניות הקרקעית והתכנונית בישראל, כשתי זרועות משלימות שמטרתן העיקרית היא ניכוס המרחב עבור אתנוקרטיה ישראלית (קדר ויפתחאל, 2000). כך, בסוף שנות השמונים, תמונת המצב הייתה של מערכת ממוסדת המקדמת מדיניות קרקעית ותכנונית אחידה, ששורשיה נטועים בתכנון קק"ל שמלפני קום המדינה – אך הבסיס הרעיוני שעליה היא הושתתה התערער.

7 אמירה זו נכונה גם בתקופות שבהן תנועת העבודה הייתה שותפה לשלטון לאחר 1977, שכן גם ההנהגה של תנועת העבודה מאז היא עירונית במהותה.

משבר 1990 והתגלעות הניגוד

שנת 1990 נתפסת, ברין, כשנת מפנה במדיניות הקרקעית ובמדיניות התכנונית כאחת. עקב גל העלייה בשנה זו נוצרו לחצים בשוק הדיור שהביאו את הממשלה לנקיטת מספר צעדי חירום שנועדו להשפיע בשני כיוונים עיקריים: האחד, להגדיל את היצע הקרקעות הזמין לפיתוח; השני, לצמצם את העיכובים וההתנגדויות בתהליך אישור התוכניות במסגרת התכנון המסדיר. לשם מימוש הכיוון השני הוחלט על השגת הסכמות של הולק"ח להפשרת 90,000 דונם, מהם 60 אלף ב"אזורי ביקוש", על בסיס

**"בשנים הראשונות
של המדינה,
ולמעשה עד שנות
התשעים, המטרה
העיקרית הייתה
להבטיח שליטה
יהודית בקרקע;
כיום התפיסות
המובילות הן**

**אלה המדגישות
שיקולים סביבתיים
וחברתיים לצד
שיקולים כלכליים".**

חוק הוראת שעה שהביא להקמת ועדות מיוחדות למגורים ולתעסוקה (ול"לים), שבהן בררת המחדל שונתה למעשה מאי-אישור לאישור התוכנית, והכנת תוכנית מתאר ארצית ברמה מפורטת לדיור זמני (תמ"א 33). גם בתחום הקרקעי פעלה הממשלה במספר כיוונים, ובהם העברת מינהל המקרקעין (ממ"י) ממשרד החקלאות למשרד הבינוי והשיכון, זיהוי פוטנציאלים לפיתוח על ידי ממ"י, ונכונות לשיתוף החקלאים ברווחים משינוי ייעוד. אך בעוד שבתחום התכנוני השינויים היו בעיקרם נוהליים, בתחום הקרקעי המשמעות של צעדי הממשלה הייתה שינוי מהותי במדיניות הקרקעית עצמה.

כמו שצינתי לעיל, הדגישה המדיניות הקרקעית, כפי שמוסדה בראשית שנות השישים, את שמירת הקרקע החקלאית ואת הבעלות הציבורית על הקרקע. למעשה, המדיניות הקרקעית הפרידה הפרדה ברורה בין קרקע עירונית לבין קרקע חקלאית, דבר שבא לידי ביטוי גם בניהולן של קרקעות אלה בשני אגפים נפרדים בממ"י.

מדיניות זו הטילה מגבלות רבות על הסבת קרקע משימוש חקלאי לשימוש עירוני. בכך שימשה המדיניות הקרקעית בפועל ככלם מרכזי נגד פיתוח הקרקעות החקלאיות (שלאין ופייטלסון, 1996). בעקבות גל העלייה בראשית שנות התשעים, שונתה מטרת המדיניות של ממ"י לשיווק קרקעות לבנייה עירונית ולמטרות תעסוקה. שינוי זה בא לידי ביטוי בהחלטה 442 של מועצת מקרקעי ישראל מפברואר 1990, שקבעה כי על ממ"י לזהות עתודות קרקע הנמצאות ברמת זמינות גבוהה לבנייה למטרות מגורים

ותעסוקה; בחוברות המזהות קרקעות זמינות לפיתוח שממ"י הוציאה כמענה להחלטה זו; ובעיקר בהחלטות שהתקבלו בנוגע לשינוי ייעוד קרקע חקלאית. סדרת ההחלטות בנושא, 475, 533 ו-611 באו לעודד חקלאים לוותר על הפיצויים החקלאיים ועל התנגדותם להסבת קרקע חקלאית, ולעודד יזמות בקרקעות אלה. והן פתחו, למעשה, את הקרקעות החקלאיות הציבוריות ליזמות פרטית, באמצעות הסעיף המאפשר ליזמים להיכנס לנעלי החוכרים ולקדם יזמות בקרקע. והן אכן הביאו ליזמות בקרקע הציבורית, אך זו התרכזה במרכז הארץ, באזורים שנתפסו על ידי יזמים כבעלי הפוטנציאל הכלכלי הטוב ביותר, והושפעה מעמדות ראשי ועדים, מרכזי משקים וראשי מועצות אזוריות (בר שישת ופייטלסון, 1998).

בתחום המדיניות התכנונית הביאו צעדי הממשלה לתוצאה שונה לחלוטין. בתגובה לאישור הוראת השעה, הורתה המועצה הארצית לתכנון ובנייה על הכנת תוכנית מתאר ארצית לבנייה, פיתוח וקליטת עלייה, תמ"א 31. תוכנית זו, התוכנית הארצית הכוללת הראשונה מאז תוכנית שרון, הוכנה על ידי צוות רב-תחומי במהירות שיא. על אף שהייתה לכאורה תוכנית לטווח קצר (חמש שנים) היא קבעה מספר חידושים שהפכו לבסיס לדוקטרינת תכנון חדשה בישראל.

החידוש העיקרי בתמ"א 31 הנו בעדיפות שהיא נתנה לפיתוח המטרופולינים על פני ערי הביניים והיישובים החקלאיים. בכך העדיפה התוכנית שיקולים של צמיחה כלכלית על פני שיקולי פיזור אוכלוסין. גם את שאלת פיזור האוכלוסין הכניסה התוכנית למסגרת של פיתוח כלכלי, שכן היא גרסה שפיזור אוכלוסין יבוא רק לאחר פיתוח מקורות תעסוקה בפריפריה. מעבר לכך, התוכנית נתנה עדיפות לפיתוח היישובים הקיימים ושללה הקמת יישובים חדשים, למעט בפריפריה. התוכנית גם אימצה את הנחיות ועדת שיש לגבי היקף ההרחבות ביישובים הכפריים, ובכך קבעה למעשה את היקף ההרחבה האפשרי בכל המגזר הכפרי.

חידוש נוסף בתמ"א 31 היה בעדיפות שהתוכנית נתנה לסוגיות איכות הסביבה בכלל, ולשמירת השטחים הפתוחים ככאלה, בפרט. עדיפות זו באה לידי ביטוי קודם כול בהכללת שני תשריטים בעלי אופי סטטוטורי בתוכנית: תשריט ייעודי קרקע ושימושיה ותשריט הנחיות סביבתיות. בתשריט ההנחיות הסביבתיות הוגדרו אזורי משאבי טבע, שהרחיבו במידה ניכרת את השטחים הפתוחים האיכותיים המוגנים, מעבר לתחומי שמורות הטבע והגנים הלאומיים. יתר על כן, בתשריט ייעודי הקרקע לא הופיעו

שטחים חקלאיים אלא שטחים כפריים-פתוחים. בכך קבעה התוכנית שהייעוד של השטחים החקלאיים הנו כשטח כפרי או פתוח, המיועד לשימור הנוף הכפרי, ולא שטח שמטרתו הבלעדית היא הייצור החקלאי. שינוי זה היה תחילתו של שינוי מהותי ברציונליזציה של השמירה על שטחים חקלאיים, מרציונליזציה המבוססת על ביטחון מזון, אידיאולוגיה רוראליסטית ושיקולים גיאופוליטיים, לרציונליזציה המתמקדת באובדן ההשפעות החיצוניות החיוביות של חקלאות כגון נוף כפרי ושירותים סביבתיים (Feitelson, 1999).

"המדיניות

הקרקעית המתהווה

בישראל מעודדת

פעילות שוק

בסקטור העירוני

והפרטת הקרקע

בו, ואילו בסקטור

הכפרי היא

מעודדת שמירה

על שטחים כתוחים

וציכוף מרקמים

בנויים".

נקודה נוספת הראויה לציון בתמ"א 31 היא העדרם של יעדים גיאופוליטיים. בעוד שהתכנון הישראלי בשנות השמונים כוון ברובו להשגת נוכחות יהודית באזורים שבהם יש ריכוזים ערביים, בעיקר בשטחי יש"ע ובגליל, בתמ"א 31 לא נזכרה כלל שאלת הנוכחות היהודית בחלקי הארץ השונים. כך, בניגוד לשנות החמישים, התפיסה העולה מהתוכנית היא שקליטת העלייה צריכה להיות מכוונת שוק, ולא אמצעי ליצירת נוכחות יהודית מסיבית יותר בחלקי ארץ שונים.

במקביל לעבודה על תמ"א 31, הוחל בעבודה על תוכנית אב לישראל בשנות האלפיים, ישראל 2020. בדרו"ח המסכם את שלב א', שפורסם בשנת 1993, הציג אדם מזור את ההשלכות של תרחיש "עסקים כרגיל" מבחינת עתיד

השטחים הבנויים והפתוחים בישראל. בעבודה זו הראה מזור כי תוך שנות דור הנוף הישראלי במרכז הארץ ישתנה, מתבנית ארץ שבה כשליש מבונה ושני-שליש פתוח, לתבנית בה שני-שליש ממחוז המרכז ייבנה, ורק היתרה תישאר פתוחה (מזור, 1993). הצגת הדברים הגרפית של מזור הביאה לחזית השיח התכנוני בישראל את שאלת אזילות משאבי הקרקע בישראל, דבר שמחייב ניצול מיטבי שלהם וחיסכון בהם.

בדרך זו תוך כשנתיים וחצי, מאמצע 1990 ועד לראשית 1993 השתנו תפיסות היסוד הן של המדיניות הקרקעית והן של המדיניות התכנונית. המדיניות שנתנה עדיפות לשמירת השטחים החקלאיים ככאלה, ננטשה בפועל בשני תחומי המדיניות. אך כיווני השינוי לא עלו בקנה אחד. כפי שניתן לראות בטבלה 1, הניגוד בין שני תחומי המדיניות כפי שהתגלעו בשנות התשעים היה רב-ממדי.

טבלה 1: הניגוד בין המדיניות הקרקעית לתכנונית בשנות התשעים

מדיניות קרקעית	מדיניות תכנונית
שיווק מרבי של הקרקע	חיסכון במשאבי הקרקע
תמרוץ פיתוח של קרקע חקלאית	ריכוז הפיתוח באזורים מטרופוליניים
יישובים ושכונות חדשים בהם ניתן לפתח חטיבות קרקע גדולות	חיזוק יישובים קיימים והתנגדות ליישובים חדשים
דגש על שיקולים כלכליים (מחירי דיור, צמיחה)	מודעות גוברת לשיקולי קיימות: איזון בין שיקולים כלכליים, סביבתיים וחברתיים

ברמה הפרקטית, המדיניות הקרקעית הדגישה את הפשרת השטחים עבור בנייה למגורים ולתעסוקה, בעוד שהמדיניות התכנונית החדשה הדגישה את הצורך לשמור על שטחים חקלאיים כפתוחים, ולמקד את הפיתוח במטרופולינים וביישובים הקיימים. ברמה התפיסית, המדיניות הקרקעית ראתה בשיווק מהיר של כמויות גדולות של קרקע יעד-על, בעוד שתפיסת התכנון הייתה שיש לאזן בין שיקולים כלכליים לחברתיים ולסביבתיים, בכדי להפנים את שיקולי הטווח הארוך בקבלת ההחלטות.

המאבק בין המדיניות הקרקעית למדיניות התכנונית

שנות התשעים הראשונות אופיינו בשורה ארוכה של החלטות תוך זמן קצר, בעיקר לגבי שינויי ייעוד בקרקע החקלאית. כבר באפריל 1994 החליטה מועצת מקרקעי ישראל, בלחץ האוצר, להקפיא את מסלול היזמות הישיר בהחלטה 640, בשל התחושה שמסלול זה מביא להצבר קרקעות בידי היזמים ולהיווצרות מונופולים אזוריים בידי חוכרי הקרקע והיזמים, במקום להרחבת היצע המגורים. בעקבות החלטה זו הוקמה ועדת פוגל, שהגישה ביולי 1994 את מסקנותיה. הוועדה המליצה להפחית את שיעור הפיצויים לחוכרים, להקים מנהלה לשיווק קרקע, לבחון אפשרויות לשיווק קרקע לא מתוכננת, ליצור משק סגור למימון פיתוח תשתיות עד ראש השטח, באמצעות אגרות הפיתוח והיטלי ההשבחה, וליצירת קשר בין הסדרים עתידיים בקרקע להסדר הקיבוצים. בכך קבעה ועדה זו למעשה את סדר היום של המדיניות הקרקעית לשנים הבאות. סדר

**"השינוי ביעדי
המדיניות הקרקעית
הוא המהותי ביותר
בתפיסות הקרקע
מאז קום המדינה
ומשמעותו טרם
בוררה דיה בדיני
מועצת המקרקעין.
מן הטעם הזה ניתן
לצפות כי בשנים
הקרובות יעמוד
שינוי זה ביעדים
במוקד הדיונים על
אודות המדיניות
הקרקעית".**

יום זה התמקד בשיעור הפיצוי שלו יהיו החקלאים זכאים ובדרכים לזירוז שיווק הקרקעות והכנסתן למעגל הבנייה.

המדיניות הקרקעית יוצבה בשלוש החלטות ה"בואינגים" (717, 727 ו-737) משנת 1995. בהחלטות אלה נקבעו העקרונות של המדיניות לפרק זמן של שבע שנים. החלטה 727 קיבלה את עקרון השותפות של חוכרי הקרקע וברווחים משינוי ייעוד ואת מעורבות היזמים בהליך שינוי ייעוד הקרקע. שתי ההחלטות האחרות נתנו גם הן עדיפות למחזיקים בקרקע, הן בתחום התעסוקה והן בהרחבות היישובים. בכך זכו החקלאים לתנאים נוחים לבניית מגורים וליזמויות תעסוקתיות. ההחלטות אמנם הכירו בכך שערך ההטבות הוא פונקציה של מיקום, ונתנו תנאים טובים יותר לאזורי העדיפות האומית, אך שיעור ההטבה היה נמוך ביחס לפערים בערכי הקרקע בין המרכז לפריפריה. כך יצרו החלטות אלו פערים כלכליים בין חקלאי המרכז לחקלאי הפריפריה. על אף ההטבות הגלומות בהחלטות להתיישבות העוברת, נוצר חוסר שביעות רצון בסקטור החקלאי, בעיקר בשל צמצום ההטבה בהחלטה 727 לעומת החלטה 611 שקדמה לה.

רכיב נוסף במדיניות הקרקעית היו הניסיונות לייצל את שיווק הקרקע ולהרחיבה. היוזמה הבולטת בהקשר זה, ברוח המלצות ועדת פוגל, הייתה היוזמה לשיווק קרקע בלתי מתוכננת (מקב"תים). בשלביה הראשונית התכוונה יוזמה זו ליצור יזמות קרקעית גם במקומות בהם לא הייתה הסכמה תכנונית. כתוצאה מכך היא נתקלה בביקורת חריפה מצד גורמי התכנון. רכיבים נוספים במדיניות הקרקעית שהתפתחו במהלך שנות התשעים נגעו לקרקע העירונית, שם הדגש הושם על צמצום החיכוך בין ממ"י לאזרח, בעיקר באמצעות מבצעי ההיוון. על רכיב זה במדיניות לא התפתח דיון ולא נמתחה ביקורת, שכן הוא זכה לתמיכה רחבה.

על המדיניות הקרקעית נמתחה ביקורת בעיקר משני כיוונים. האחת, ביקורת סביבתית ותכנונית שטענה, כי המדיניות הקרקעית מעודדת הפשרת קרקעות מעבר לנדרש,

דבר שפוגע ביעילות השימוש בקרקע. הדים לביקורת זו ניתן למצוא בעבודת צוות המעקב והבקרה של תמ"א 31 שמצא כי נוצרים עודפים של שטחי תעסוקה. כמו כן נטען בעבודת הצוות, כי סך היוזמות הקרקעיות על פי החלטות מועצת מקרקעי ישראל גורמות להפשרת שטחים מעבר לנדרש על פי תחזיות הצוות ותמ"א 31, שכן החלטות אלה לא נכללו בבסיס התחזיות הפרוגרמטיות של התוכנית. הביקורת התבססה לא במעט על דוקטרינת התכנון, אשר גרסה שיש לרכז את הפיתוח בערים, ועל כן נגדה את הפיתוח בסקטור הכפרי, שאותו עודדו שלוש ההחלטות.

כיוון ביקורת שני, שהתעורר לקראת סוף שנות התשעים, התמקד בעיקר בהיבטים ההתחלקותיים של המדיניות. ביקורת זו, שמובילה באו מהקשת הדמוקרטית המזרחית ומהאקדמיה, טענה כי ההטבות הניתנות לחקלאים אינן מידתיות, וכי הן יוצרות פערים בין סקטורים ובין חלקי ארץ. לביקורת זו היו גם פנים ערכיים, שכן היא הופנתה גם כלפי בסיס ההסדרה הקרקעית וטענה נגד עצם שיתוף חוכרים ברווחים משינויי ייעוד. ביקורת נוספת מנקודת ראות התחלקותית, אותה הובילו מספר ראשי ערים, התמקדה בהשלכות השליליות של פיתוח תעסוקתי בתנאים מועדפים לסקטור החקלאי לעומת הסקטור העירוני.

מענה חלקי לביקורות אלה ניתן בהמלצות ועדת רונן, שהוקמה על ידי שר התשתיות הלאומיות דאז, אריאל שרון, ואשר הוגשו בשנת 1997. המלצות הוועדה נגעו לשני תחומים עיקריים. מצד אחד המליצה הוועדה להגביר את הפרטת הקרקע, בעיקר במגזר העירוני. במגזר הכפרי היא המליצה לרשום את זכויות החוכרים בשטח המתוכנן למגורים ובשטח המחנה, דבר שיגביר את סחירותם. ההמלצות היו חלק מהתפיסה אותה קידמה הוועדה בדבר הרצון לעודד שוק מקרקעין חופשי על ידי הגברת סחירות החוזים. בו זמנית, המליצה הוועדה לעבות את היישובים הכפריים ואת המרקם העירוני בכדי לשמור על השטחים החקלאיים כריאה ירוקה ורזרבה לדורות הבאים. אך ועדת רונן לא קישרה בין המדיניות הקרקעית לתכנונית, ואף הציעה מפה משלה לאזורי הבינוי, שלא התבססה על תוכניות המתאר. הוועדה התייחסה גם לשאלה ההתחלקותית והציעה להגביר את הדיפרנציאציה בין המרכז לפרפריה באמצעות ביטול החלטות 717 ו-737 באזורים שאינם אזורי עדיפות לאומית וצמצום אחוז הפיצוי על פי החלטה 727 במרכז, תמורת העלאת שיעור הפיצוי באזורי עדיפות לאומית, ונתינת אפשרות הרחבות עד ל-200% באזורי עדיפות לאומית א'. המלצות אלה נתקלו בהתנגדות עזה של הנהגת הסקטור החקלאי, בעיקר בשל אוכדן ההטבות במרכז.

בתחום המדיניות התכנונית אופיינו שנות התשעים המאוחרות בקידום תוכניות המתאר המחוזיות ועדכוניהן, וכן בהכנת תוכניות האב המטרופוליניות. במסגרת תוכניות אלה התגבשה בפועל דוקטרינת תכנון חדשה לישראל, שקיבלה את ביטויה לבסוף בתמ"א 35. על פי דוקטרינה זו, יש עדיפות לפיתוח עירוני, בעיקר בשל אזילות משאב הקרקע, ויתרונה מנקודת ראות כלכלית (Shachar, 1998). לאור ההכרה במרכזיות השוק ובאי-היכולת לכוון פעילויות כלכליות בדוקטרינת התכנון, ניתן משקל גובר לתשתיות, ובייחוד תשתיות תחבורה, כאמצעי לעידוד הפריפריה וכבסיס לצמיחה כלכלית. בד בבד הדוקטרינה שמה דגש בשימוש יעיל בקרקע, וזאת באמצעות שורה של אמצעים ובהם קביעת צפיפויות מינימום, הכוונת הפיתוח למוקדים המטרופוליניים, מניעת הקמת יישובים חדשים והכוונת הפיתוח שחורג מהתחום הבנוי לאזורים שצמודים לדופן הבינוי הקיים.

על מדיניות התכנון נמתחה ביקורת עזה מכיוונים אחדים. מצד אחד היא הותקפה על ידי אלה שתמכו במדיניות התכנונית הקודמת, ה"ציונית". הביקורת מכיוון זה התמקדה בהתנגדות להקמת יישובים חדשים ולהתיישבות בודדים, אי-ההכוונה הישירה של תעסוקה לפריפריה, והעדר הגבלות כמותיות על גידול האוכלוסייה במרכז. מצד שני הותקפה המדיניות כפוגעת בצמיחה הכלכלית, שבהטילה מגבלות רבות מדי על פיתוח תעסוקה ומגורים, גורמת לייקור הקרקע ומונעת את שיווק כמות הקרקע הנדרשת. כמות זו הוגדרה שרירותית לכחמישים אלף יחידות דיור בשנה, על אף שאין למספר זה כל ביסוס אנליטי,⁸ והפכה ליעד מרכזי למדיניות הקרקעית. הביקורת על המדיניות התכנונית מכיוון זה התמקדה במשך הזמן שנדרש לאישור תוכניות, וכן בהתניות ובבדיקות שהיזם נדרש להן בכדי לעמוד בדרישות ועדות התכנון. במענה לביקורת זו נעשו במינהל התכנון מאמצים לא מעטים לזרז את הטיפול בתוכניות, ואושר תיקון 43 לחוק התכנון והבנייה.

התפתחות נוספת בשיח התכנוני, שלא זכתה להכרה רחבה, היא חדירת מושג הקיימות (sustainability) לשיח זה. הרעיון של פיתוח בר קיימא, שזכה לתהודה עולמית בעקבות דו"ח ברונטלנד משנת 1987 וועידת ריו בשנת 1992, לא זכה לתשומת לב ציבורית או תכנונית בישראל עד מחצית שנות התשעים. הוא הוצג לראשונה במסמך תכנוני בעבודת הצוות הסביבתי בתוכנית ישראל 2020 (פייטלסון ועמיתיו, 1996). בהמשך, הוכנה טיוטת אסטרטגיה לאומית לפיתוח בר קיימא, שגם היא לא זכתה לתהודה. אך

8 לביקורת על קביעת יעד זה, ראו: פייטלסון (2006).

בשנים הבאות, ובעיקר לאחר ועדת יוהנסבורג בשנת 2002 והחלטת הממשלה ממאי 2003, התגבר העניין התכנוני במושג זה, המדגיש את המבט הרב־דורי וההתחלקותי כד בכד עם הצמיחה הכלכלית.

התמונה העולה מתיאור זה של התפתחות הדיון במדיניות הקרקעית והתכנונית בשלהי שנות התשעים היא של ויכוח עז בין שתי תפיסות, האחת מעודדת יזמות ואילו השנייה מדגישה את שיקולי הטווח הארוך. ויכוח זה הגיע לכדי הכרעה רק בראשית שנות האלפיים.

ההכרעה: ועדת מילגרום ובג"צ הקרקעות

כנגד המדיניות הקרקעית הוגשו מספר עתירות לבג"צ. ההחלטות על עתירות אלה שינו את פני המדיניות הקרקעית. ההחלטה הראשונה, שהתקבלה במרס 2000, ידועה כבג"צ קעדאן. העתירה עסקה בשאלת האפליה של אזרחים ערבים בהקצאת מקרקעין על ידי ממ"י. בג"צ זה, על אף חשיבותו העקרונית, נגע בעיקר לשאלת הקצאת מקרקעין ליישובים קהילתיים. אך רוב היישובים הללו כבר קיימים, ודוקטרינת התכנון שוללת הקמת יישובים חדשים מעין אלה. לכן ההשלכות של ההכרעה בבג"צ זה לגבי הסוגיות שעמדו במוקד הוויכוח בשנות התשעים ואילך בנוגע לשינוי הייעוד בקרקע החקלאית – היו מועטות.

לגבי שינוי ייעוד הקרקע החקלאית הוגשו בין 1999 ל-2000 מספר עתירות. שתי העיקריות שבהן הוגשו על ידי הקשת הדמוקרטית המזרחית ועל ידי החברה להגנת הטבע. שתיהן חלקו על הבסיס לכל שלוש החלטות מועצת מקרקעי ישראל בנידון. בג"צ איחד את הדיון בכל העתירות שעניינן שלוש ההחלטות בנושא שינוי ייעוד קרקע חקלאית. עקב הגשת העתירות, ביקש בית המשפט את עמדת המדינה. לצורך גיבושה הוקם צוות שבראשו הוצב הממונה על התקציבים דאז, דוד מילגרום.

ועדת מילגרום הייתה הפורום הראשון בו עומתו זו מול זו המדיניות הקרקעית והמדיניות התכנונית. כעזר לעבודתה ביקשה ועדת מילגרום שיוכן נייר רקע בנוגע למדיניות התכנונית. עיקריו של נייר זה נכללו בדו"ח הוועדה. בדיוניה, אימצה ועדת מילגרום את המדיניות התכנונית כאחד הקריטריונים שעל פיו היא בחנה את המדיניות

הקרקעית. בכך נתנה ועדת מילגרומ, לראשונה, עדיפות לדוקטרינת התכנון על פני המדיניות הקרקעית. הדבר בא לידי ביטוי בדו"ח המסכם את עבודת הוועדה, בו היא קיבלה ללא עוררין את עמדת גופי התכנון לגבי הפגיעה ששלוש ההחלטות גורמות ליעדי התכנון. הכרה זו הייתה אחד הגורמים שהביאו את הוועדה להמליץ על צמצום משמעותי בפיצוי הניתן לחקלאים במרכז הארץ על פי החלטה 727 ולצמצום ההטבות המצויות בהחלטות 737 ו-717, הן מבחינת היקף השטחים שלגביהם תחולנה החלטות אלה והן מבחינת דמי החכירה. יחד עם זאת, הוועדה קיבלה את הכיוון שהתווה כבר בוועדת רונן בדבר חיזוק וביטוס זכויות החוכרים בחלקת המגורים והאפשרות לעיבוי היישובים החקלאיים.

**"החידוש העיקרי
בתמ"א 31 הנו
בעדיפות שהיא
נתנה לכיתוח
המטרופולינים
על פני ערי
הביניים והיישובים
החקלאיים. בכך
העניקה התוכנית
עדיפות לשיקולים
של צמיחה
כלכלית על פני
שיקולי פיזור
האוכלוסין".**

הרקע העובדתי שבדו"ח ועדת מילגרומ, ובכללו ניתוח הוועדה את ההשפעה השלילית של המדיניות הקרקעית על השגת יעדי המדיניות התכנונית, שימש את בג"צ כבסיס להחלטותיו. אך בג"צ הלך אף מעבר להמלצות ועדת מילגרומ, בכטלו את שלוש ההחלטות, ובקובעו כי העיקרון של שיתוף החוכרים ברווחים משינוי ייעוד, פסול במהותו. בנימוקיו הסתמך בית המשפט רבות על דו"ח ועדת מילגרומ. בין היתר, בית המשפט עמד על ההשלכות השליליות של שיתוף החקלאים ברווחים עתידיים על מערכות התכנון, מפני ששיתוף זה מביא ללחצי פיתוח בניגוד לתפיסות התכנון, לחצים שמוסדות התכנון התקשו לעמוד בהם.⁹

התוצאה מדו"ח ועדת מילגרומ ומהחלטת בג"צ הנסמכת על דו"ח ועדת מילגרומ היא קבלת בכירותה של המדיניות התכנונית, כפי שגובשה בשנות התשעים, על פני המדיניות הקרקעית שהייתה נהוגה באותה תקופה. עצם הניגוד היה גורם בהמלצות ועדת מילגרומ ובהכרעת בג"צ. המשמעות של הכרעה זו היא שעל מועצת מקרקעי ישראל מוטלת החובה להתאים את המדיניות הקרקעית לתפיסות התכנוניות, כפי שהן באות לידי ביטוי בתוכניות המתאר.

9 לעניין זה ראו: ס' 46 בפסק הדין.

סיכום: התמונה הנוכחית

בשנות התשעים התגלע ניגוד בין המדיניות הקרקעית לדוקטרינת התכנון שהתפתחה באותן שנים. ניגוד זה התמקד בעתיד הקרקע החקלאית והוא נבע מכך שהתפיסה ששלטה בכיפה עד אז, בשני תחומי המדיניות, ואשר נתנה את הבכורה לשימוש החקלאי בקרקע – פשטה למעשה את הרגל, הן בשל תמורות אידיאולוגיות והן בשל תמורות כלכליות וחברתיות. אך בעוד שבתחום הקרקעי גרסה המדיניות שיש לעודד הסבת קרקעות חקלאיות לפיתוח, גרסו התפיסות התכנוניות שהתפתחו בשנות התשעים שיש להתייחס לשטחים החקלאיים כשטחים פתוחים, וכי ראוי לשמר אותם ככאלה, בעוד שאת הפיתוח יש לכוון למטרופולינים וליישובים הקיימים.

דו"ח ועדת מילגרומ והחלטת בג"צ מאוגוסט 2002 הכריעו בפועל את הוויכוח שהתנהל לאורך כל שנות התשעים. בעוד שאל התפיסות התכנוניות התייחסו, הן בדו"ח הוועדה והן בג"צ, כהחלטות מקצועיות ומבוססות, נתפסה המדיניות הקרקעית כפי שהיא באה לידי ביטוי בהחלטות הבואינגים כסובלת מאי-סבירות. על כן, בארבע השנים האחרונות אנו עדים לדיונים לגבי הכיוונים החדשים אליהם ראוי להוביל את המדיניות הקרקעית, בעוד שהתפיסות התכנוניות נותרו על עומדן. ביטוי לכך ניתן לראות בהחלטות שבאו להחליף את החלטות הבואינגים, ובדיונים סביבן, וכן בהמלצות ועדת גדיש.

ההחלטות של מועצת מקרקעי ישראל, שבאו להחליף את החלטות הבואינגים (החלטות 949, 959 ו-969) נערכו בהתאם להמלצות ועדת מילגרומ, למעט החלטה 969 (שהחליפה את 727), שבה נקבעו עקרונות ברוח החלטת בג"צ. אך בהחלטה זו ניתנו תמריצים לפיתוח התואם את דוקטרינת התכנון, ובעיקר לציפוף המרקמים הבנויים, וזאת בהתאמה לתמ"א 35. כלומר, המדיניות הקרקעית באה לתמוך בקידום המדיניות התכנונית. המלצות ועדת גדיש, בהן נאמר כי יש להותיר את התכנון המתארי בידי גופי התכנון, הן צעד נוסף באותו כיוון. על פי המלצות אלה, ממ"י לא יהיה מעורב למעשה בתכנון הארצי או המחוזי, אלא רק יקדם תכנון התואם את התכנון הארצי ברמה המקומית והמפורטת.

התמונה העולה מהסקירה שלעיל היא אם כן של היפוך ביחסי הכוח ובהובלה הרעיונית בין המדיניות הקרקעית למדיניות התכנונית. בעוד שבתקופה הראשונה לאחר מיסוד

שני תחומי המדיניות הללו, הייתה המדיניות המובילה המדיניות הקרקעית, כאשר המדיניות התכנונית השלימה אותה, כיום העקרונות המובילים הם דווקא אלה שנקבעו במסגרות התכנוניות, ואילו המדיניות הקרקעית אמורה להתאים את עצמה ולהשלים את המדיניות התכנונית. לכך יש השלכות רחבות לגבי מהות המדיניות הקרקעית. בעוד שבשנים הראשונות של המדינה, ולמעשה עד שנות התשעים, המטרה העיקרית הייתה להבטיח שליטה יהודית בקרקע, הרי כיום התפיסות המובילות הן תפיסות של קיימות, המדגישות שיקולים סביבתיים וחברתיים לצד שיקולים כלכליים. כך, בעוד שהמדיניות המתהווה מעודדת פעילות שוק בסקטור העירוני והפרטת הקרקע בו, בסקטור הכפרי היא מעודדת שמירה על שטחים פתוחים, ציפוף מרקמים בנויים וצמצום הפערים הבין-אזוריים על ידי מתן פיצויים אחידים במקום, כאחוז מערך הקרקע העתידי. שינוי זה ביעדי המדיניות הוא המהותי ביותר בתפיסות הקרקע מאז קום המדינה, ואולי מתחילת פעולתה של קק"ל. משמעותו של השינוי, אשר בא בעקבות שינוי התפיסות התכנוניות לפני יותר מעשור, טרם בוררה דיה בדיוני מועצת מקרקעי ישראל. מן הטעם הזה, ניתן לצפות כי בשנים הקרובות יעמוד שינוי זה ביעדים, כמוקד הדיונים על אודות המדיניות הקרקעית של ישראל.

מראי מקום

1. אורן נורדהיים מ., 1999, גיבוש המדיניות הקרקעית ההתיישבותית של מדינת ישראל מאז הקמתה ובשנים הראשונות של מינהל מקרקעי ישראל (1948-1965), חיבור לקבלת תואר דוקטור, האוניברסיטה העברית בירושלים, ירושלים.
2. בר שישת א, ופיטלסון ע., 1998, התפשטות היזמות הפרטית בקרקע הציבורית, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.
3. גולן א., 2001, שינוי מרחבי – תוצאת מלחמה: השטחים הערכיים לשעבר כמדינת ישראל 1948-1950, המרכז למורשת בן גוריון, הוצאת הספרים של אוניברסיטת בן גוריון, שדה בוקר.
4. כץ י., 2004, לעצור את הדחפור, הוצאת אוניברסיטת בר אילן, ר"ג.
5. מזור א., 1993, "משאב הקרקע בתכנון המרחבי", בתוך: ישראל 2020 – תוכנית אב לישראל בשנות האלפיים, דו"ח שלב א' – כרך ב', הטכניון, חיפה.
6. ניר ד., "פטר קופוטקין והאוטופיה הישראלית", מחקרים בגיאוגרפיה של ארץ-ישראל, י"ב (1986) עמ' 20-11.

7. פייטלסון ע., 2006, "המלצות "ועדת גדיש" – הנושאים החשובים לא חדשים ואינם מחדשים", קרקע 61, עמ' 34-40.
 8. ע. פייטלסון, א. מרינוב ומ. קפלן, כיוונים לפיתוח כר קיימא, מדיניות תכנון נושאים, תוכנית אב לישראל בשנות האלפיים – ישראל 2020, 1996.
 9. קדר א, ויפתחאל א., 2000, "הקרקעות החקלאיות בישראל לקראת סוף האלף: היבטים היסטוריים, משפטיים וחברתיים", בתוך: מ. צאוטנר (עורך) צדק חלוקתי בישראל, הוצאת רמות – אוניברסיטת ת"א, ת"א.
 10. שלאין א. ופייטלסון ע., 1996, מדיניות השמידה על קרקע חקלאית: התהוותה, מיסודה ועדעודה, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.
- Alterman R., 1997, The challenge of farmland preservation: lessons from a six-nation comparison, *Journal of the American Planning Association* 63, 156-177.
- Feitelson E., 1999, Social norms, rationales and policies: reframing farmland protection in Israel, *Journal of rural Studies* 14, 431-466.
- Reichman S., 1990, Partition and transfer: crystallization of the settlement map of Israel following the war of independence 1948-1950, in: R. Kark (ed.) *The Land that Became Israel*, Yale University Press and Magness Press, Jerusalem.
- Shachar A., 1998, Reshaping the map of Israel: A new planning doctrine, *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 555, 209-218.

מה הדין של פעילות לא-חקלאית בנחלה

גדעון ויתקון
הכותב הוא עורך דין

שמו של "משרד החקלאות" הוסב לפי החלטה של ממשלת ישראל ל"משרד החקלאות ופיתוח הכפר" בעקבות דו"ח ועדת מומחים שהוגש לשר החקלאות בשנת 1995.¹ השם החדש נועד לאותת על מדיניות חדשה לפיתוח הכפר בישראל. המדיניות החדשה, הרואה בכפר קהילה שלה מגוון תעסוקות, עוצבה על ידי משרד החקלאות ופיתוח הכפר בתוכנית ה"ספר הירוק" שעודכן מאז מעת לעת.² בשנת 2006 עדכנה הרשות לתכנון ופיתוח החקלאות ההתיישבות והכפר במשרד החקלאות את תוכנית הפיתוח, והציעה מדיניות משולבת של פיתוח חקלאי, פיתוח כפרי, שיקום יישובים, פיתוח אזורי הפריפריה ותעסוקה יזמית ומגוונת. כל זאת תוך שמירה על משאבי טבע ואיכות הסביבה המהווים תנאי חשוב לעיצוב דמותו העתידית של הכפר בישראל. מטרת-העל כפי שהוגדרה בתוכנית החדשה:³ "פיתוח המרחב הכפרי באמצעות הגדלת האוכלוסייה, פיתוח גיוון הבסיס הכלכלי וחיזוק התשתיות תוך שילוב עם שימור השטחים הפתוחים ואיכות הסביבה".

התוכנית הציעה כי חיזוק הקהילה הכפרית יושג, בין היתר, על ידי גיוון הבסיס הכלכלי של הכפר ובהתאמת המבנה הסטטוטורי והפיזי של היישובים לשינויים הארגוניים ולרוח הזמן. בתחום אמצעי הביצוע, התוכנית שמה דגש רב על "פיתוח תשתית סטטוטורית" שמשמעה, הכנת תוכנית מתאר לצורך רישוי שימושי הקרקע בכפר. אלא שאישור הסדר תשתית המתאר של היישוב עלול להיתקל במגבלות תנאי החכירה ומדיניות מועצת מקרקעי ישראל, המגבילות את הגדלת האוכלוסייה והחוסמות את אפשרויות גיוון הבסיס הכלכלי של כפרים שהקרקע שלהם חכורה

1. דין וחשבון של "ועדה לגיבוש המלצות למדיניות החקלאית והכפרית של ישראל – 1995-2000"; דו"ח של ועדה בהשתתפות פרופ' פ. זוסמן (יו"ר), פרופ' י. כסליר, פרופ' א. שחר, ד"ר א. הלמן, ג. בינשטוק, ג. רוזנטל. הוגש לשר החקלאות ולשר האוצר, רחובות, דצמבר 1995.
2. משרד החקלאות ופיתוח הכפר, הרשות לתכנון ופיתוח החקלאות, ההתיישבות והכפר 2000. "פיתוח המרחב הכפרי – תוכנית לאומית לשנים 2001-2005", בית דגן.
3. משרד החקלאות ופיתוח הכפר, הרשות לתכנון ופיתוח החקלאות ההתיישבות והכפר, אגף תכנון כפרי אזורי, "תוכנית לפיתוח הכפר, 2006-2007", אוגוסט 2006, עמ' 4.

ממינהל מקרקעי ישראל. הקושי נעוץ ברעיונות תשתית הקניין של המתיישבים. עיון בפסיקה מלמד, שסיכוייו של בעל זכויות בנחלה חקלאית לסעד מבית המשפט אינם רבים. בתי המשפט מפרשים את זכויות הקניין על פי לשון החוזה ועל פי מדיניות המקרקעין בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל. לפיכך, נדרש שינוי יסודי במדיניות המקרקעין של מועצת מקרקעי ישראל, אם אכן מדיניות ממשלת ישראל נועדה להביא להגדלת האוכלוסייה במרחב הכפרי (בדגש על אזורי עדיפות לאכלוס), ולגיוון מקורות הפרנסה והתעסוקה בכפר.

”המשבצת” והקניין בנחלה החקלאית

מינהל מקרקעי ישראל מופקד על ניהול מקרקעי ישראל על פי חוק מינהל מקרקעי ישראל תש”ך – 1960. מכוח החוק מנהל המינהל את מקרקעי רשות הפיתוח, מקרקעי המדינה ומקרקעי קרן קימת. התנאים למסירת קרקע מאת מינהל מקרקעי ישראל ליישובים החקלאיים, קבועים בהסכם בין האגודה השיתופית ביישוב לבין המינהל (הסכם דו־צדדי) או בהסכם משולש שבו גם הסוכנות היהודית היא בעלת זכויות במושכר. זכות הקניין בנחלה מוגבלת לתנאים כפי שנקבעו בהסכם השכירות (או החכירה) של משבצת היישוב. ביישובים שהוקמו לפני קום המדינה נכרתו חוזי חכירה ישירים בין בעל הקרקע, קרן קימת לישראל ובין בעלי הנחלה. חוזים אלו מנוהלים כיום על ידי מינהל מקרקעי ישראל. ביישובים שהוקמו אחרי קום המדינה על ידי הסוכנות היהודית, ובמקומות בהם הסוכנות היהודית עדיין צד לחוזה משבצת היישוב, נכרת “חוזה משולש” בין המינהל כמחכיר, לבין הסוכנות היהודית והאגודה השיתופית ביישוב. בחוזים הוענקו לאגודה זכויות של “בר רשות” מטעמה של הסוכנות היהודית. לעניין מטרת השכירות, נקבע בסעיף 3 להסכם המשבצת כי השימוש המותר במשבצת הוא ל”מטרה חקלאית”. בסעיף 20 ב’ לחוזה נקבע, כי לא יבוצעו עבודות בנייה במשבצת ללא הסכמת המינהל מראש ובכתב. בסעיף 8 ב’ לחוזה המשבצת נקבע כי האגודה רשאית להעניק לחבריה רשות שימוש במשבצת בתנאים שנקבעו בהסכם השכירות. בעל הנחלה איננו צד להסכם המשבצת. אולם, כחבר האגודה ועל פי החלטת האגודה, קיבל לחזקתו את המקרקעין כ”בר רשות”. לפי הסכם המשבצת, חובה על החברים באגודה לעשות בשטח הנחלה ובמבנים הנמצאים בה שימוש למטרה חקלאית בלבד. בנייה או הוספת תוספת למבנה קיים על ידי חבר אגודה ו/או העברת או מסירת זכויות שימוש בנחלה לצד ג’, טעונה

הסכמת המינהל מראש ובכתב.

היקף זכותו של חבר האגודה המחזיק בנחלה נגזר מזכותה של האגודה ולא למעלה מכך, וזאת לנוכח הכלל הידוע שאין אדם יכול להעביר לאחר זכויות יותר משיש בידו. בע"א 1662/99 חיים נ. חיים' נאמר:

... "מערכת היחסים המשפטית בין גורמי המינהל, הסוכנות, האגודה וחבר האגודה בנויה על התשתית הזו: הקרקע היא מדינה המנוהלת בידי המינהל, המשכיר אותה לסוכנות היהודית בתורת גורם מיישב. הסוכנות מצידה מעניקה רשות שימוש במשבצת קרקע לאגודה שיתופית והאגודה כבת רשות מעניקה רשות שימוש לחבר אגודה בנחלה. מעמד חבר האגודה הוא כ"בר רשות". ההלכה הפסוקה הגדירה זכות זו כזכות אישית שאינה קניינית, אשר אופייה וגדריה נקבעים בהתאם להסכמת הצדדים בהסכם הרישיון. הסכם הרישיון לצורך ענייננו הוא "ההסכם המשולש" המגדיר בין היתר, את תנאי הרישיון המחייבים את חבר האגודה".

לא על החקלאות לבד – פעילות לא-חקלאית בנחלה

התפתחות פעילויות לא-חקלאיות בחצרות המשקים היא פרי יוזמה של בעלי משקים המנסים לפתח מקורות הכנסה חדשים ומנצלים לשם כך את המשאבים המצויים ברשותם – קרקע ליד הבית, מבני משק פנויים וכוח אדם משפחתי. מבנה נטוש בחצר המשק הופך בהדרגה ממחסן כלים לבית מלאכה או למסגרייה תעשייתית, וחממה הופכת מענף ייצור צמחי בית לחנות למכירת עציצים, רהיטי גינה, חיות בית ואולי גם מרכז קניות. בחצרות המשקים מוקמים מבנים חדשים בהיתר בנייה כמבנים לשימוש חקלאי, או שללא היתר כלל. לא כל המבנים משמשים את בעלי הנחלות לשימוש עצמי ורבים מושכרים ליזמים חיצוניים למטרות של פעילות עסקית. יזמים בוחרים למקם את פעילותם במרחב הכפרי בשל זמינות שטחים גדולים יחסית, וגם בשל עלויות נמוכות בהשוואה להיצע דומה בערים הסמוכות. בגלל מעמדה של החקלאות כענף מועדף, דמי החכירה של קרקע חקלאית נמוכים מאוד, למעשה סמליים, בשעה שחוכרים באזורי תעשייה עירוניים ומגורים אחרים נדרשים לשלם

4. ע"א 1662/99 חיים נ. חיים פר"י נו (6), 295, 314, פסקה 17.

דמי חכירה מלאים עבור שימושי קרקע זהים. דמי השכירות, הארנונה וההשקעה בתשתיות נמוכים בכפר בהשוואה לעיר. תמריץ לשימושים לא-חקלאיים במרחב הכפרי קיים במקומות בהם ערך הקרקע גבוה במיוחד. יש להניח שאילו נדרשו בעלי הנחלות או היזמים לשלם את המחיר הריאלי של השימוש בקרקע, בדומה לאזור תעשייה עירוני, היו שוקלים למקם את פעילותם במקום אחר ומתאים יותר מבחינת התשתיות.⁵ הפעילויות הלא-חקלאיות במשק המשפחתי תופסת תאוצה.⁶ בשנת 1994 נאמד מספר העסקים הלא-חקלאיים ביישובי המשק המשפחתי⁷ ב-2000 ובשנת 2002 הגיע מספרם ליותר מ-13,000, כאשר רק מיעוטם מבוסס על פעילויות הקשורות בחקלאות. מגוון הפעילויות רחב וכולל מלאכה ותעשייה זעירה, הארחה ותיירות, שירותים עסקיים, שירותים אישיים וגם השכרת מבנים למטרות מגורים או לאחסון. לנוכח התפשטות התופעה, נוקטות רשויות המדינה באמצעים להגשת תביעות נגד השימושים שאינם מורשים. מינהל מקרקעי ישראל מגיש בשם בעלי הקרקע תביעות פינוי, הריסה ודרישה לדמי שימוש ראויים. רשויות התכנון, הוועדות לתכנון ולכנייה, מגישות תביעות להפסקת שימוש ובמידת הצורך, גם תביעות להריסה. התובענה של המינהל היא תובענה אזרחית לאכיפת חוזה, לתשלום דמי שימוש במקרקעין, או לפינוי וסילוק יד. התביעה המוגשת על פי חוק התכנון והבנייה היא תביעה פלילית. המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות המדינה הקימה מחלקה ייעודית לטיפול בבעלי נכסים שאין להם היתר שימוש והחליטה לצאת למאבק בבעלי נכסים לא חוקיים המתעלמים מצווי הריסה שהוצאו נגד מבנים באחזקתם. במוקד התביעות מצויים שימושים כמו גני אירועים, משתלות שהם למעשה בתי מסחר לצמחי בית, חנויות ו"מחסנים" למסחר קמעונאי וסיטונאי, אורוות סוסים לרכיבה ומבני משק המשמשים למגורים, ללא היתר בנייה ושימוש. דו"ח מבקר המדינה לשנת 1994 תיאר כך את גורמי התופעה:

"ההתפתחות המואצת של תהליך העיור, בעיקר במרכז הארץ – שבו עלה ערכן של קרקעות חקלאיות לשימושים לא-חקלאיים – וניסיונותיהם של החקלאים למצוא לעצמם מקורות פרנסה חלופיים בעטיו של המשבר המתמשך בענף

5. משרד החקלאות 1994. "פעילות יצרנית נוספת במשק המשפחתי – היבטים מרחביים פסיים וארגוניים – דו"ח ועדה" (ועדת קדמון), הוגש למנכ"ל משרד החקלאות.

6. דו"ח שנתי מספר 45 של מבקר המדינה לשנת 1994, פרק "משרד החקלאות, שימוש בקרקע חקלאית לייעודים מסחריים", עמ' 361; דו"ח שנתי מספר ב' של מבקר המדינה לשנת 1999, פרק "משרד החקלאות, שימוש בקרקע חקלאית לשימושים מסחריים", עמ' 417.

7. "יישובי המשק המשפחתי" הם המושב והכפר השיתופי. מנגד, יישובי "המשק השיתופי" הם הקיבוץ והמושב השיתופי.

החקלאות, היו בין הגורמים שהביאו להקמתם ולניהולם של אלפי עסקים בתחומי המסחר והתעשייה, על קרקע חקלאית שהועמדה לרשות החקלאים בידי מינהל מקרקעי ישראל. התופעה ההולכת ומתרחבת של פעילות עסקית בקרקעות חקלאיות יצרה מציאות חדשה במגזר הכפרי, בלא תכנון ובלא פיקוח נאות על פעילות זו מצד הרשויות הממלכתיות והמוניציפאליות הנוגעות בדבר. לצד התועלת הכלכלית שהגיבה תופעה זו לרווחתם של אותם בעלי משקים חקלאיים השותפים ביצירתה, היא פוגעת באיכות החיים של עמיתיהם ושכניהם של בעלי משקים כאלה, החפצים בהמשך אורח החיים החקלאי ביישוביהם.”

העדר מעמד חוקי לפעילות לא-חקלאית בנחלה

התפשטות הפעילות הלא-חקלאית בכפר הישראלי עולה בקנה אחד עם מגמות הקיימות בארצות המערב.⁸ בניגוד למתרחש במערב, אין בישראל מדיניות ברורה בדבר פעילות לא-חקלאית לגבי עסקים בנחלה המשפחתית ולגבי אזורי תעסוקה המתפתחים בתחומי שיפוט של מועצות אזוריות. בגלל מגבלות משפטיות (תנאי חכירה וחקיקה) החלות על השימושים בקרקע חקלאית, מרבית העסקים הלא-חקלאיים כמשק המשפחתי, פועלים מחוץ למסגרת החוק, וחשופים לתביעות רשויות התכנון והבנייה, מצד מינהל מקרקעי ישראל וגופים ממלכתיים אחרים, וגם מצדן של רשויות עירוניות הרואות בהם מתחרים לא-הוגנים.

התרת פעילות כלכלית לא-חקלאית בנחלה החכורה ממינהל מקרקעי ישראל נתונה למספר מערכות של דינים: חוק התכנון והבנייה, שמכווחו ניתן היתר לשימוש בקרקע על פי ייעודה או היתר זמני לשימוש חורג במבנה שהוקם כחוק לייעוד חקלאי; תנאים שנקבעו בהסכמי שכירות בין מינהל מקרקעי ישראל כבעל הקרקע לכין בעלי הזכויות בנחלה; החלטות מועצת מקרקעי ישראל בדבר המדיניות הקרקעית במקרקעי ישראל, המתירות את האסור על פי הסכמי השכירות; יחסים משפטיים בין בעלי זכויות בנחלות לכין אגודות שיתופיות (מושב, כפר שיתופי וכיו”ב); חקיקה ראשית ספציפית כגון

8. Smallbone, D., Baldock, R., and North, D. 2003. “Policy support for small firms in rural areas: the English experience”. *Environment and Planning C: Government and Policy* 21:825
Smallbone, D., North, D., 841-“experience”. *Environment and Planning C: Government and Policy* 21:825
Enterprise in Rural Areas – Report to the Small Business Service. London: Centre for Enterprise and Economic Development, Middlesex University Business School

חוק ההתיישבות החקלאית (סייגים לשימוש בקרקע ובמים), ומערכת חוקי העזר כגון, רישוי עסקים בקיבוץ, שילוב פעילות יצרנית לא-חקלאית, ובעיקר מפעלי תעשייה ומפעלי הארחה שזכו להכרה מוסרית עוד לפני קום המדינה. בחוזה החכירה של הקיבוץ עם קרן קימת נקבע כי הקיבוץ רשאי להקים מפעל למטרות תעסוקה ופרנסה של חבריו וכי המפעל בקיבוץ הוא מנכסי האגודה השיתופית. במהלך השנים הביאו השינויים בכלכלת הקיבוץ ובדרכי ניהולו לצורך בגיוס הון עבור המפעל, ומכאן גם לצורך בצירוף שותפים חיצוניים. בשלב זה נדרשו אמצעים משפטיים שיבטיחו כי קריסה כלכלית של המפעל לא תגרור עמה קריסה של הקיבוץ כולו, ומנגד – קריסה של הקיבוץ לא תגרור עמה גם את קריסת המפעל.

בשנת 1990 אישרה מועצת מקרקעי ישראל את החלטה 441 העוסקת בהחכרת קרקע לדורות לצורכי מפעל של קיבוצים, מושבים שיתופיים, מושבי עובדים וכפרים שיתופיים.⁹ ההחלטה נועדה לאפשר צירופו של שותף למפעל של קיבוץ והיא קובעת כי קרקע המצויה בשטח בחזקת קיבוץ ומשמשת למפעל, לא תיכלל עוד בחוזה החכירה החקלאי ("חוזה המשבצת") וייחתם חוזה חכירה נפרד בין המינהל ובין הקיבוץ, או התאגיד שבשליטת הקיבוץ. קרקע למפעל שייחתם לגביה חוזה נפרד, ישולמו עבורה דמי חכירה מהוונים כנהוג במינהל למפעל מאותו סוג ובאותו אזור – בעיר או בכפר. בשנת 1995 הוחלפה החלטה 441 בהחלטה 10,717¹⁰ שבה צומצמו הדרישות לגבי שליטת הקיבוץ בתאגיד. כפרק ההגדרות בהחלטה משנת 1995 נאמר, ש"קיבוץ" הוא "בעל שליטה" בתאגיד בתנאי שהוא מחזיק ב-26% לפחות מהון המניות הנפרע על ידי התאגיד, יש לו הזכות למנות לפחות 26% ממנהלי התאגיד ולקבל 26% לפחות מרווחי התאגיד. החלטה 717 בוטלה בשנת 2003 על ידי בית המשפט, כבג"צ 244/00 עמותת "שיח חדש" נגד שר התשתיות הלאומיות¹¹ בנימוק של חוסר סבירות. בהמשך הוחלפו החלטת מועצת מקרקעי ישראל 717, ו-750 בהחלטה 949 שעניינה "החכרת קרקע למטרת תעסוקה במשבצות יישובים חקלאיים".¹² בהחלטה נאמר כי במגמה

9. החלטה 441 של מועצת מקרקעי ישראל מיום 8.2.90 בדבר החכרת קרקע לדורות לצרכי מפעל של קיבוצים, מושבים שיתופיים, מושבי עובדים וכפרים שיתופיים.

10. החלטה 717 מיום 20.6.1995 בדבר החכרת קרקע לדורות לצרכי מפעל של קיבוצים, מושבים שיתופיים, מושבי עובדים וכפרים שיתופיים. ההחלטה בוטלה בשנת 2002 בעקבות בג"צ 244/00 (הקשת הרמוקרטי המזרחית) ועורכנה בשנת 2003 בהחלטה מספר 949.

11. בג"צ 244/00 עמותת שיח חדש נ' משרד התשתיות, פ"ד נו(6) 25.

12. החלטה 949 מיום 4.2.2003 בדבר החכרת קרקע למטרת תעסוקה במשבצות יישובים חקלאיים. החלטה זו באה במקום החלטה 717 ומבטלת החלטה 750. ההחלטה תוקנה בהחלטה מספר 1082 מיום 12.3.2006.

לאפשר פתרונות תעסוקתיים חלופיים לחברי האגודות החקלאיות ביישובים חקלאיים, החליטה מועצת מקרקעי ישראל על הקצאת שטחים לתעסוקה בהתיישבות הכפרית במגבלות הבאות: ביישוב חקלאי במרכז הארץ – עד 75 דונם ברוטו; ביישוב חקלאי באזור עדיפות לאומית ב' וביישובי מרחב התפר – עד 100 דונם ברוטו; וביישוב חקלאי באזור עדיפות לאומית א', בקו העימות וברמת הגולן – עד 150 דונם ברוטו. בחישוב השטח המרכי המותר, יובאו בחשבון כל השטחים אשר ייעודם שונה בתוכנית למטרת תעסוקה בעבר לפי החלטה מספר 717 ושטחים המשמשים לצורכי תעסוקה על פי אישור לשימוש חורג שניתן כדין.

האם הנחלה נועדה לחקלאות בלבד?

החלטת המדיניות הקרקעית המכוננת של ממשלת ישראל ובעקבותיה של מועצת מקרקעי ישראל היא החלטה מספר 1 משנת 1965. בפרק בהחלטה הדין במדיניות מסירת קרקע חקלאית, נקבע כי "קרקע חקלאית" – פירושה "מקרקעי ישראל שאינם קרקע עירונית". החלטה מספר 1 מורה כי: "1. קרקע חקלאית תימסר בדרך של חכירה בלבד ליצור מוצרים חקלאיים ולהקמת מבנים ומתקנים הדרושים למגורי המתישבים ולצרכיהם האחרים וכן לצרכי הייצור החקלאי...".

החלטה מספר 1 של מועצת מקרקעי ישראל, אינה מגבילה את השימוש בקרקע לייצור חקלאי בלבד ומתירה שימוש גם ל"צרכיהם האחרים" של המתישבים. אין בהחלטה התייחסות לסוגיה איזה חוזה חכירה ומה הם תנאי החכירה שיידרשו לגבי כל שימוש. הפרשנות שניתנה בפסיקת בית המשפט העליון, בע"א 1257/01, 1414/01, 1437/01 שמעון אביעזר ואח' נגד מדינת ישראל, מינהל מקרקעי ישראל ואח',¹³ ניתנה תוך

13. ע"א 1257/01, 1414/01, 1437/01 שמעון אביעזר ואח' נגד מדינת ישראל, מינהל מקרקעי ישראל ואח', פורסם בתק"ע 2003 (2), 2910. א 003659/03 מינהל מקרקעי ישראל – מדינת ישראל נ' סינה דוד ואח'; ניתן בבית משפט השלום רחובות על ידי כבוד השופט ריקי שמוליץ ביום 28/09/2006.

14. השיבוש חוזר בפסקי דין רבים אשר השופט או הצדדים ככתבי בידין כנראה לא טרחו לכרוך את המקור ככתוב בהחלטה מספר 1 של מועצת מקרקעי ישראל. ראו למשל: ע"א 1257/01 – שמעון אביעזר ואח' נ' מדינת ישראל – מינהל מקרקעי ישראל. תק"ע 2003(2), 2910, עמ' 2911.

בג"צ 3939/99 – קיבוץ שרה נחום נ' מינהל מקרקעי ישראל; בג"צ 244/00 הקשת הרמוקרטית המזרחית ואח' נ' יורד מועצת מקרקעי ישראל ואח'. פ"ד (נו), 25, עמ' 42-43. ("בג"צ הקרקעות"). הפ' 4028/04, צביקה חיימון נ' מינהל מקרקעי ישראל – מחוז ירושלים, בבית המשפט המחוזי באר שבע בפני כב' השופטת רחל ברקאי. ניתן ביום 7.8.2006. הפ' 000201/03 עפרוני נגד ואח' נ' מינהל מקרקעי ישראל בבית המשפט המחוזי בנצרת בפני כב' השופטת מוניץ

שיבוש נוסח ההחלטה המקורית, כאשר צוטט כי "קרקע חקלאית תימסר בדרך של חכירה בלבד ליצור מוצרים חקלאיים ולהקמת מבנים ומתקנים הדרושים למגורי המתיישבים לצרכיהם החקלאיים וכן לצרכי הייצור החקלאי".¹⁴ משתמע כאילו השימוש בקרקע חקלאית הוגבל לצורכי הייצור החקלאי בלבד. המסקנה מהציטוט המשובש בע"א 1257/01 הוסקה עוד באותו פסק דין:

"מכוח חוק יסוד: מקרקעי ישראל וחוק מינהל מקרקעי ישראל התש"ן – 1960 נקבעת המדיניות הקרקעית במקרקעי המדינה על ידי מועצת מקרקעי ישראל, ואילו על ביצועה ויישומה של המדיניות מופקד מינהל מקרקעי ישראל (סעיפים 2 ו-3 לחוק מינהל מקרקעי ישראל בהחלטות 8, 1 ו-9 להחלטות מועצת מקרקעי ישראל). המדיניות הקרקעית של המדינה ביחס להקצאת שימוש בקרקע חקלאית נקבעה על דרך מתן נחלה. התפיסה הבסיסית העומדת ברקע החלטות אלה היא כי העמדת קרקע חקלאית ומתן זכויות בנחלה חקלאית מתייחדים למתיישב אשר משלח ידו בחקלאות. מדיניות הגורמים המוסמכים התבססה מזה שנים על הקביעה כי קרקע בתנאי נחלה ניתנת אך לצרכי חקלאות ולא לצרכים אחרים, ומקום שמשתנה יעוד הקרקע מחקלאות ליעוד אחר יש להחזיר את הקרקע למינהל. החלטות 653, 755 ו-880 המאפשרות פעילות כלכלית לא-חקלאית בחלק מצומצם משטח הנחלה בחלקה א', אינן סותרות את המדיניות הבסיסית של מועצת מקרקעי ישראל אלא מסדירות קיומו של חריג במגזר צר ביותר של הנחלה שאינו בא לשנות את התכלית המקורית שלשמה נמסרה הקרקע כנחלה חקלאית".

על אף השינויים בתעסוקה בכפר הישראלי, מינהל מקרקעי ישראל דבק בהגדרה משנת 1966 כאילו ה"נחלה" חקלאית בלבד. עמדה זו זכתה לחיזוק מבית המשפט כאשר טענו מתיישבים במושב שילת בדבר זכותם בנחלה שהוקצתה להם על ידי המוסד המיישב (הסוכנות היהודית) כ"נחלה תעשייתית". לטענתם, הזכויות הן שוות ערך לזכויות בעלי נחלה חקלאית. תביעתם נדחתה בבית המשפט המחוזי וגם בערעור בבית המשפט העליון,¹⁵ כדברי השופטת איילה פרוקצ'יה:

נחמה ניתן ביום 12/06/2006. על השיבוש ומשמעותו עמדה כב' השופטת ריקי שמולכיץ מבית משפט השלום ברחובות בא03659/03 מינהל מקרקעי ישראל – מדינת ישראל נ' סינה דוד מושב חגור ואח' ניתן ביום 28/09/2006.
 15. ע"א 1257/01 (שמעון אביעזר ואח'); ע"א 1414/01 (מושב שילת); ע"א 1437/01 עמי וציפי ארוי ואח' נ' מדינת ישראל – מינהל מקרקעי ישראל ואח' פ"ד נו(5), 625.

“הטענה שהעלו המערערים לפיה מושג ה”נחלה” אינו קשור בהכרח לנחלה חקלאית וכי הקצאת נחלות לתעשיינים שאינם מתעתדים לעסוק בחקלאות עולה בקנה אחד עם מדיניות הגורמים המיישבים, אינה מתיישבת עם המדיניות הקרקעית של מועצת מקרקעי ישראל והמינהל מזה שנים רבות. מתן פירוש כזה למדיניות אינו מתיישב עם החלטותיה של מועצת מקרקעי ישראל אשר קובעות באורח ברור את המדיניות הקרקעית ואת דרכי היישום שלה על ידי מינהל מקרקעי ישראל; הוא גם אינו מתיישב עם עקרונות צדק חברתי הרואה בקרקעות המדינה משאב לאומי אשר יש להועידו למטרות מוגדרות המקדמות את אינטרס הציבור ואין הן נכס המיועד להפקת רווחים כספיים בעת שינוי ייעודו בידי גורמים התובעים עליו זכות בלא שהם מקיימים את התנאים לקבלתן...”

ובהמשך:

“מכל אלה עולה כי על פי המדיניות הקרקעית של מועצת מקרקעי ישראל, קרקע חקלאית מוקצית כנחלה למתיישב לצורך עיסוקו בחקלאות ולא לצורך יעוד אחר. המושג נחלה לעולם מתייחס לקרקע חקלאית והמינהל לא הוסמך להקצות קרקע כנחלה שלא לצורך עיסוק בחקלאות. הסוכנות היהודית כגוף מיישב וכצד להסכם המשולש אינה בעלת מעמד לחרוג ממדיניות זו וליישמה כך בשטח.”

הפסיקה כי הנחלה משמשת לחקלאות בלבד, אינה עומדת בניגוד לאפשרויות שפותרות החלטות מועצת מקרקעי ישראל בדבר המדיניות להקצות קרקע בתחומי הכפר לפעילות יצרנית שאינה חקלאית. המדיניות הרצויה היא שפעילות לא־חקלאית במשק המשפחתי לא תוגדר כ”נחלה” אלא כשכירות (חכירה) שהיא מחוץ למסגרת החכירה של הנחלה.

פעילות לא־חקלאית (פל”ח) בנחלה

התנאים לפיהם תימסר קרקע למטרת שימוש שאינו חקלאי בנחלות נקבעו בהחלטה מספר 755¹⁶ של מועצת מקרקעי ישראל משנת 1996. בפרק ההגדרות הוגדר “חוכר”

16. החלטה מספר 755 של מועצת מקרקעי ישראל מיום 27.2.1996. החלטה 755 מבטלת את החלטה המועצה מס’ 426 מיום 3.8.89 ואת החלטת המועצה 703 מיום 29/3/95.

כמתיישב שהנו בעל זכויות בנחלה, בכל צורת התיישבות חקלאית. "מפעל" הוגדר כשימוש שאינו חקלאי המיועד לפרנסת החוכר, למעט שימוש למטרת קיט כפרי.

החלטה מספר 755 מורה, כי בכפוף להמלצה של משרד החקלאות ולמרות האמור בהגדרת "נחלה" על פי החלטת המועצה מספר 9 משנת 1966, רשאי מינהל מקרקעי ישראל להתיר לחוכר לקיים שימוש למטרת מפעל בחלקה א', המהווה שטח רצוף של קרקע המיועד למגורים ולמבני משק וכן לעיבוד חקלאי של נחלתו. השימוש למפעל יותר על פי תוכנית בניין ערים מאושרת, או שהשימוש למפעל יותר כשימוש חורג במבנה משקי קיים שנבנה כדין. המבנה המשמש למפעל יהווה חלק בלתי נפרד מהנחלה, לרבות לצורך העברת הזכויות בה. בעת הסכמת המינהל לשימוש בחלק מהנחלה למטרת מפעל, מותר החוכר על טענות בקשר לגודל נחלתו, השלמתה וכיו"ב. הזכויות בקרקע ובמבנה המפעל תהיינה של בעל הזכויות בנחלה בלבד, ללא זכות להעבירן בדרך כלשהי לאחר, וללא זכות לשותפות או להשכרה. נדרש כי מבנה המפעל לא יפגע באפשרות להקמת יחידת מגורים בנחלה עבור דור ההמשך. כאשר הנחלה מצויה בתחום יישוב המהווה אגודה חקלאית שיתופית, תידרש הסכמת האגודה לשימושו של החוכר בנחלתו למטרת מפעל. סוגי השימושים שיתרו למפעל הם: תעשייה חקלאית זעירה, הקשורה באופייה ובהיקפה במישרין לעיסוקו החקלאי של בעל הנחלה; שירותי משרד, כגון הנהלת חשבונות, אדריכלות וכדו'; שירותי אחסנה, מלאכה ותעשייה זעירה; שירותי תיירות ונופש (נוסף למבני קיט כפרי).

החלטה 755 מפרטת שורה של מגבלות על סוגי השימושים, גודל המבנים וגובהם ועוד, ברוח המלצות ועדת מומחים שמינה מנכ"ל משרד החקלאות (ועדת קדמון).¹⁷ ההחלטות המתירות שימושים לא-חקלאיים בנחלה קובעות כללים לגבי דמי החכירה שישולמו למינהל עבור השימוש הלא-חקלאי, תוך הבחנה בין מרכז הארץ בו התשלום גבוה יותר, לבין אזורי הפריפריה (עדיפות לאומית ב' וא'), שם התשלומים מופחתים. בהחלטה 755 נקבע, כי במטרה לגרום לצמצום תופעת הפעילויות הלא-חקלאיות ושימוש ללא היתר בשטחים חקלאיים, יוטל תשלום שנתי מוגדל וכפול בשיעור של כ-10% לשנה מערך הקרקע לאותו שימוש וכך תוקטן הכדאיות הכלכלית לבעל הנחלה או ליזם. כעולה מדו"ח מבקר המדינה לשנת 1999, ההחלטה לגבות דמי חכירה מוגדלים לא יושמה.

17. משרד החקלאות, "דין וחשבון על פעילות יצרנית נוספת במשק המשפחתי – היבטים מרחביים וארגוניים", דו"ח ועדה המוגש למנכ"ל משרד החקלאות, יוני, 1994.

18. מבקר המדינה 2000. "שימוש בקרקע חקלאית ליעודים עסקיים". בתוך: דו"ח שנתי 2000 לשנת 1999: 417-434.

נאמר כי המינהל נמנע מלבצע את ההחלטה אף על פי שהממשלה הנחתה אותו לגבות את דמי השימוש, כולל חובות עבר.¹⁸ בעקבות הביקורת, החל המינהל להגיש תביעות משפטיות נגד בעלי עסקים הפועלים שלא לפי תנאי חוזה החכירה.

לאחרונה נדון עניין השימושים הלא-חקלאיים בנחלה בדו"ח ועדה בין-משרדית (ועדת הבר) שמינה ממלא מקום ראש הממשלה והשר הממונה על מינהל מקרקעי ישראל בשנת 2004. תפקיד הוועדה להציע החלטה להסדרת הזכויות בחלקת המגורים ביישובים החקלאיים.¹⁹ הוועדה ביקרה את החלטה 755 של מועצת מקרקעי ישראל לגבי השימושים הלא-חקלאיים בשטח חלקת המגורים במושבים. בהחלטה נאמר:

“אלמלא המלצות ועדת קדמון... ואישורן... על ידי המועצה הארצית לתכנון ובניה, הממשלה והמועצה והמציאות שנוצרה כשטח כתוצאה מכך, היה נכון לא לאפשר שימושים לתעסוקה בחלקת המגורים”... עם זאת, “בגלל הכרת המציאות שנוצרה בשטח והעדר אפשרות להחזיר את הגלגל אחורה, ממליצה הוועדה כי לצד השימושים למגורים, יתאפשר לבעל זכויות בנחלה במושב ליעד שטח או שטחים בחלקת המגורים, לתעסוקה לא חקלאית (לרבות לבניית מבני קיט). יוער כי כל שינוי במדיניות התכנון שיצמצם היקף השימושים המותרים לתעסוקה ביישובים החקלאיים, יביא בהתאמה להקטנת היקף השימושים לתעסוקה בחלקת המגורים, בהתאם להמלצות אלה”.

על כן הציעה הוועדה כי:

“בעל זכויות בנחלה במושב יוכל ליעד שטחים בחלקת המגורים למטרת תעסוקה בתנאי שהשימושים יאושרו בתוכנית בתוקף או בהיתר לשימוש חורג, והשטח הבנוי הכולל של השימושים לתעסוקה (לרבות מבני קיט), לא יעלה על 500 מ"ר, גם אם מוסדות התכנון אישרו שטח מכונה גדול מזה. בעל הזכויות בנחלה יהיה רשאי להשכיר לצד שלישי את השטח הבנוי המשמש לצרכי תעסוקה, אך לא יהיה רשאי למכרו ו/או לפצלו מתוך חלקת המגורים. השטח המיועד לתעסוקה וזכויות הבניה לתעסוקה תשארנה תמיד חלק בלתי נפרד מהנחלה”.

על פי הצעת ועדת הבר, ישלם בעל זכויות בנחלה למינהל עבור הסדרת השימושים

19. משרד האוצר, דו"ח ועדה לבחינת הזכויות בחלקת המגורים ביישובים החקלאיים” (ועדת הבר, נובמבר, 2004).

לתעסוקה, בשטחים המיועדים על פי תוכנית תקפה, 91% מערך הקרקע המיועדת לתעסוקה במקום בו המינהל יישא בחלף היטל השבחה, ו-46% במקום בו חובת תשלום היטל ההשבחה חלה על בעל הזכויות בנחלה. על התשלומים שישולמו למינהל לא תחולנה הנחות הנהוגות בהקצאת הקרקע באזורי עדיפות לאומית, מלבד השימושים לקיט שעליהם תחולנה הנחות אלה. כמו כן יחויב בעל הזכויות בתשלום רטרואקטיבי בגין התקופה שקדמה למועד הסדרתם של השימושים הלא-חקלאיים בגובה 5% מערך הקרקע ששימשה לתעסוקה לכל שנה. בנוסף לכך המליצה הוועדה להגביר את פעילות האכיפה כנגד שימושים לא-חקלאיים בלתי מוסדרים בחלקות הבנייה כמושבים. בתיקונים קלים, החלטת הוועדה אינה מחדשת דבר ואינה מוסיפה על ההחלטה משנת 1996.

מועצת מקרקעי ישראל הרחיבה בשנת 1998 את אפשרויות הפעילות הלא-חקלאית בנחלה, כאשר קיבלה את החלטה מספר 834 שעניינה זכות בעל הנחלה להשכיר מקרקעין שברשותו שהוקם שלא על פי החלטה מספר 834 בדבר השכרה או החכרת משנה של מקרקעי ישראל קובעת, כי השכרה או החכרת משנה של מקרקעי ישראל לתקופה שאינה עולה על 25 שנה, על ידי מי שרכש בהם זכויות על פי חוזה חכירה לדורות עם מינהל מקרקעי ישראל, למטרת מגורים או תעסוקה, אינה טעונה קבלת הסכמה מאת המינהל ולא תותנה בתשלום כספי למינהל. על אף ההיתר הגורף שניתן להחכרת משנה, הוסף בהחלטה כי למען הסר ספק אין בהחלטה 834 כדי לסתור את האמור בהחלטת המועצה 755 הקובעת כי "הזכויות בקרקע ובמבנה המפעל תהיינה של בעל הזכויות בנחלה בלבד, ללא זכות להעבירן בדרך כלשהי לאחר, וללא זכות לשותפות או להשכרה". בשנת 2006 תוקנה החלטה 834 בהחלטה מספר 1077 והוסף כי השכרה או החכרת-משנה של מקרקעי ישראל על פי תנאי החלטה 834 מותרת ובלבד שהנכס מהוון.

מסלול נוסף להקצאת קרקע למפעלי תעסוקה בנחלה החקלאית הוא בהחלטה מספר 949 של מועצת מקרקעי ישראל משנת 2003 שעניינה החכרת קרקע למטרת תעסוקה, במשבצות יישובים חקלאיים. ההחלטה חלה על "יישוב חקלאי" שהוא אגודה שיתופית חקלאית שהיא קיבוץ, מושב עובדים, כפר שיתופי, מושב שיתופי או אגודה חקלאית שיתופית אשר מושכרים או מוחכרים לה מקרקעין כמשבצת כתנאי נחלה. ההחלטה מתאימה ליישובים שיתופיים (קיבוץ ומושב שיתופי) בהם "היישוב החקלאי" הוא יוזם התעסוקה. ההחלטה אינה מוגבלת למפעל תעסוקה במשק המשפחתי הבודד

ועשויה לחול על מקרקעי האגודה. ההחלטה אינה מבחינה בין הקצאת קרקע לתעסוקה בנחלה המשפחתית, דהיינו בחלקה א' או במשבצת היישוב. בהחלטה הוגדר המונח "תעסוקה" כמקרקעין המיועדים בתוכנית תקפה למטרת תעשייה, מלאכה, אחסנה, מסחר, משרדים, תיירות ונופש, תחנות דלק או לשימוש כלכלי אחר, למעט תוכנית למטרת משק חקלאי ולמטרת מגורים. ההחלטה מגבילה את השטח המרכיב שיוקצה למטרת תעסוקה ביישוב חקלאי במרכז הארץ – עד 75 דונם ברוטו, ביישוב חקלאי באזור עדיפות לאומית ב' וביישובי מרחב התפר – עד 100 דונם ברוטו וביישוב חקלאי באזור עדיפות לאומית א', בקו עימות וברמת הגולן – עד 150 דונם ברוטו. בין המינהל לבין היישוב החקלאי או התאגיד אשר היישוב החקלאי הנו בעל שליטה בו ייחתם הסכם פיתוח ל-3 שנים, ובכפוף לעמידה בתנאי הסכם הפיתוח ייחתם בין הצדדים חוזה חכירה ל-49 שנים. חוזה החכירה יכלול תנאי בדבר אפשרות חידושו לתקופה של 49 שנים נוספות. בגין ההקצאה ישולמו למינהל דמי חכירה מהוונים על פי השיעור הנהוג לאותו ייעוד באזור בו מצוי היישוב, על פי מפת אזורי העדיפות הלאומית. דמי החכירה ישולמו למינהל ייקבעו על פי שומה פרטנית שיערוך השמאי הממשלתי או שמאי המינהל. השומה היא למלוא קיבולת הבנייה במגרש, ללא פיתוח. החלטה מספר 949 תוקנה בהחלטה מספר 1082 מ-2006 בה נקבע כי כדמי השימוש עבור תוספת זכויות ועבור היתר לשימוש חורג ישלם החוכר דמי חכירה בשיעור 5% משווי הקרקע לשימוש החורג – במרכז הארץ, 3% באזור עדיפות ב' ובמרחב התפר, 2% משווי הקרקע באזור עדיפות א', לשימוש חורג ו- 0% בקו עימות. דמי השימוש יהיו מהוונים. עוד נקבע כי "היטל השבחה בגין השימוש החורג, אם יידרש כזה, לא יחול על המינהל."

כיצד תותר פעילות לא-חקלאית בנחלה

חוזה המשבצת אינו מתיר פעילות שאינה חקלאית בנחלה, אלא אם ניתנה מראש ובכתב הסכמה של מינהל מקרקעי ישראל. שימוש בקרקע שלא על פי מטרות החוזה מהווה הפרה של החוזה. הסעדים שהמינהל יכול לבקש נגד המשך ההפרה הם: סילוק יד, צו עשה וצו מניעה וגביית דמי שימוש במקרקעין עבור תקופת השימוש עד הפינוי. על פי סעיף 3 לחוזה המשבצת מטרת השכירות היא:

"א. ניצול השטח העליון של הקרקע לצרכי חקלאות בלבד;

- ב. הקמת מבנים משקיים ושימוש בהם למטרה חקלאית בלבד;
 ג. הקמת יחידות מגורים ומגורים בהן;
 ד. הקמת מבני ציבור ושימוש בהם;

אלא שהחזוה מסייג מראש וקובע כי חוזה המשכצת חל רק על השטח המשמש לצורכי החקלאות, להקמת מבנים חקלאיים ולהקמת יחידות המגורים והוא אינו חל על שימושים אחרים שאינם לחקלאות. בסעיף 2 לחוזה המשכצת נאמר כי:

”אין חוזה זה חל על שטחים המנוצלים לתעשייה, מלונאות, קיט, נופש ומסחר, ועל שטחים שנמצאים בהם אתרי עתיקות מוכרזים”.

מכלל הלאו נשמע ההן. מסעיף 2 בחוזה המשכצת עולה, כי קיימת אפשרות של שימוש בשטח למטרות תעשייה, מלונאות ומסחר. אלא שחוזה המשכצת אינו חל על השטח ששימושו אינו לחקלאות ולמגורים ועל כן צריכים לחול עליו הסדרים אחרים. ההסדרים האחרים נקבעו בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל המתירות שימוש לא-חקלאי בנחלה²⁰ לתעשייה, מלאכה, מסחר, קיט ונופש או לכל מטרה עסקית אחרת שאינה שימוש חקלאי.

חוק התכנון והבנייה מורה כי שימוש לא-חקלאי בנחלה טעון היתר, אולם לא ניתן להגיש בקשה להיתר ללא הסכמה מראש ובכתב מאת מינהל מקרקעי ישראל. הסכמת המינהל נדרשת על פי תנאי הסכם החכירה והיא נדרשת גם על פי תקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), תש”ל-1970.²¹ המינהל מצדו, נמנע במקרים רבים מלצרף את הסכמתו לבקשה להיתר, כאשר הבקשה סותרת את מטרות החכירה של הנחלה לשימוש חקלאי בלבד. בדרך זו, נמנעת מהמבקש האפשרות לכרות עם המינהל חוזה נפרד לשימוש שאינו חקלאי מחוץ להסכם המשכצת ונמנעת גם האפשרות להגיש בקשה להיתר מאת רשויות התכנון.

20. החלטה מספר 755, החלטה מספר 949 ואחרות.

ר”ח ועדת הבר אושר בהחלטת הממשלה מספר 4571 מיום 11.12.2005 ובהחלטת מועצת מקרקעי ישראל מספר 1067 בדבר זכויות בחלקת המגורים ביישובים בחקלאיים, מיום 11.1.2006.

21. תקנה 2א(6) שעניינה בעל זכות בנכס שחתימתו דרושה, בתקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), תש”ל-1970.

22. תא(ת”א) 2071/00 מינהל מקרקעי ישראל – תל אביב נ’ בני ציון כפר שיתופי אגורה חקלאית בע”מ; ניתן על ידי כב’ השופטת ר”ר דרורה פלפל ביום 13/09/2005

בתביעת המינהל כנגד השכרת שטח למטרת גן אירועים בנחלה חקלאית בכפר בני ציון,²² העלו הנתבעים טענת הגנה שהמינהל התיר בהחלטה 755 של מועצת מקרקעי ישראל לנתבעים, כמו לכל המגזר החקלאי המשפחתי, לעשות שימוש לא-חקלאי בחלקות א' של הנחלה. כמו כן, התיר המינהל לנתבעים, כמו לכל המגזר החקלאי המשפחתי, להשכיר את המקרקעין שבנחלה, לרבות חלקה א', וגם פטר אותם, בהחלטה 834 של המינהל, מקבלת רשות להשכיר את המבנים ומהחובה לשלם על כך כספים לתובע. גן האירועים הוקם במבנה חממה שנבנתה בהיתר. המינהל אישר, מלכתחילה, הגשת בקשה לשימוש חורג במבנה אולם כקשה זו בוטלה משלא ניתן האישור על ידי הוועדה המקומית לתכנון ובנייה בזמן סביר. השופט ד"ר פלפל בבית המשפט המחוזי, קיבלה את התביעה אך קבעה זמן נוסף לקבלת ההיתר – שאם לא, תתקבל תביעת המינהל במלואה.

החקלאות – בין ייצור למסחר

פעילות מסחרית במקרקעי הנחלה היא הפרה של תנאי החכירה ובנוסף גם עברה על חוק התכנון והבנייה, כאשר הפעילות היא שלא על פי היתר שימוש בקרקע. ההיתר הוא תנאי לרישוי עסק מאת המועצה האזורית. ההבחנה בין חקלאות למסחר היא קביעת גבול המותר לשימוש במקרקעי הנחלה. אין חולק על כך כי החקלאות נועדה לשיווק התוצרת החקלאית, כלומר למסחר. אלא שבמונח "מסחר" מתכוונים למסחר קמעונאי וניהול עסק המוכר, בנוסף לתוצרת המשק, גם תוצרת שמקורותיה מחוץ לנחלה. המינהל מאפשר, במגבלות שנקבעו, לקיים פעילות קמעונאית בנחלה. ליצרן צמחים בבית צמיחה או במשתלה מותר למכור את תוצרתו במקום. כדי למנוע התפתחות בית עסק, המינהל מגביל את השטח המיועד לממכר התוצרת, במטרה שהעסק לא יגלוש לכלל פתיחת חנות לצמחי בית, ציוד גן, תשומות לחקלאות ולגן וכיו"ב. לנוכח ציפיות הצרכנים לרכוש ביחד עם התוצרת החקלאית גם מוצרים נלווים, הגבול שבין חקלאות למסחר אינו חד וברור.

בחקיקה ובפסיקה הובהרו גבולות ההגדרה של השימוש החקלאי כשימושים הדרושים לייצור חקלאי במישרין בלבד: עיבוד חקלאי של האדמה, טיפוח גידולים חקלאיים וגידול חיות משק. מקורה של ההגדרה הוא בסעיף 7 לתוספת הראשונה לחוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965, הקובע לאמור:

"(א) לא יינתן על ידי ועדה, מקומית או מחוזית, היתר לבניה או לשימוש בקרקע חקלאית למטרה לא חקלאית, אלא בהתאם לתוכנית שנתמלאו בה הדרישות של סעיף 6 או אם הסכימה לכך הועדה.
 (ב) 'מטרה לא חקלאית', בסעיף זה – בניה או שימוש בקרקע שאינם דרושים במישרין לייצור חקלאי, לעיבוד חקלאי של האדמה או לגידול בעלי חיים".

בצד השימוש בקרקע חקלאית במישרין לצורכי ייצור, קיימים שימושי קרקע הנלווים לחקלאות, כגון מחסן שיווק והפצה של חומרי הדברה ותשומות לחקלאות, עיבוד והכנת מזון לבעלי חיים, מוסך לטרקטורים וכיו"ב. בפסיקה נקבע כי שימושים מסוג זה אינם נכנסים לגדרה של הגדרת "שימוש חקלאי". כך נפסק בעניין ניהול עסק של חומרי הדברה על קרקע חקלאית על ידי נשיא בית המשפט העליון השופט שמגר:²³

"טענת המבקשים היא, כאמור כבר, כי ניהול עסק של חומרי הדברה ושל ביצוע הדברות הוא בגדר מטרה חקלאית, ועל-כן ממילא אין צורך בהיתר. סברה זו אינה תואמת את ההגדרה שבסעיף 7(ב) שצוטט לעיל. ניהול עסק של הדברה אינו דרוש במישרין לייצור החקלאי. מה שדרוש לייצור החקלאי הוא ההדברה עצמה, אך לא ניהול עסק של הדברה. בדומה, מה שדרוש לחקלאות ולייצור החקלאי זהו החריש והדיסקוס והזריעה והקציר, אך מכאן אין ללמוד, כי ניהול עסק של מכירת טרקטורים או מכונות חקלאיות הוא שימוש הדרוש במישרין לייצור חקלאי. יש אף יסוד להניח, שהשימוש בסעיף 7 הנ"ל בתיבה במישרין בא להרחיק ספקות, שהרי בלעדיו ייתכן שהיה נמצא מי שנוטה לקבלת התיזה, שעסק פלוני בנושאים חקלאיים דרוש לייצור, ותו לא. על-כן באה המלה במישרין וסייגה סייג נוסף, כי יש בה כדי לחדד את האיסור ולהבליטו ולצמצם כל שימוש לפעולות הקשורות מניה וביה בייצור. אך מובן, שאין בכך כדי להצביע על כך, כי אסור לעולם לאחסן חומרי הדברה או אף לנהל עסק כמוזכר, אך הדבר טעון הסכמה מראש של הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ואינו מסור בידי ועדת התכנון המקומית או המחוזית. הוועדה המיוחדת האמורה – שהכרעתה כפופה גם לוועדת ערר לפי סעיף 12 לתוספת – שוקלת את משמעות העסק מבחינת השפעתו על השימוש החקלאי הישיר במקרקעין, ולמותר להוסיף, כי היא גם תיתן דעתה לאופיו של העסק, להיקפו, להשלכותיו על הסביבה החקלאית ולשאלה, באיזו מידה יש בכך כדי

23. רע 30/86 פ.א.ב. שרתים בע"מ נ' מדינת ישראל פד"י מ(1) 249.

לשנות את אופיים וייעודם של המקרקעין החקלאיים ולהשפיע על המשך השימוש בהם למטרה אשר למענה הוכרוזו".

הוא הדין באשר לטענה לפיה אחסון מזון לבעלי חיים מהווה שימוש חקלאי. טענה זו נדחתה בערכאות משהוכח, כי מדובר באחסון למטרות מסחריות כחלק מעסק המתנהל בנחלה חקלאית במושב.²⁴ סעיף 7(ב) לתוספת הראשונה לחוק התכנון והבנייה מקנה לוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים (הולקחש"פ) סמכות להתיר שימושים למטרה לא־חקלאית, שהם "בנייה או שימוש בקרקע שאינם דרושים במישרין לייצור חקלאי, לעיבוד חקלאי של האדמה או לגידול בעלי חיים". בת"פ 4028/05 הוגשה תביעה פלילית נגד חקלאי ממושב אביאל שעסק במשתלה בנחלתו במכירת צמחים וצורכי גן. בפסק הדין שהרשיע את הנתבע, התווה השופט דניאל פיש מבית המשפט השלום בחיפה את האבחנה בין "שימוש מסחרי" ל"שימוש חקלאי"²⁵: כך:

"ניתן, לדעתי, לסווג את סוגי המקרים בהם עולה שאלה אם שימוש חדש מהווה שימוש חקלאי לשניים: שימושים חדשים שביסודם נסיבות מסחריות-כלכליות ושימושים חדשים שביסודם שינויים מדעים-טכנולוגיים. באשר לשינויים הנובעים מסיבות כלכליות, התנאים בהם פועלת החקלאות שונים כיום מבעבר. כך, למשל, המוסדות העיקריים שבאמצעותם ארגן המגזר החקלאי את אורח חייו – הקיבוץ והמושב – אינם כתמול שלשום, הקצבות המים השתנו, כמו גם דרכי השיווק וארגוני השיווק של התוצרת החקלאית. בהיבט הטכנולוגי, פני החקלאות המודרנית שונים בתכלית השינוי מפני החקלאות הקלאסית טרם תיעוש החקלאות והמהפכה הירוקה. החקלאות כיום מתועשת ברובה ופעמים רבות מביאה לשינוי פיזי מסיבי בפני הנוף עד שבמקרים מסוימים השימוש החקלאי המודרני רחוק מלדמות למראה החקלאות הקלאסית. צירוף שתי המגמות הביא לשינויים מרחיקי לכת בשימושי הקרקע ופני הנוף, ... שימוש בקרקע כגורם ייצור במישרין אינו כולל שלבים אחרים של הפעילות החקלאית, כגון מכירת מוצרים חקלאיים. קרקע חקלאית נועדה לשם ייצור התוצרת החקלאית בלבד. ההבחנה אינה מלאכותית, אם כי ייתכנו מקרים בהם היא דקה. קיימים מקרים בהם המכירה מתבצעת כחלק מאחד משלבי הייצור, כגון כאשר חקלאי מזמין עוברי אורח לקטוף תוצרת חקלאית, דוגמת פירות או פרחים,

24. רע"פ 252/04 רון שדות ואח' נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה לודים, תק"על, 2004 (2), 2148;

25. 05/05 004028/04 (השלום חיפה) מדינת ישראל נ' בשארי יואב ניתן על ידי כב' השופט דניאל פיש ביום 07/11/2006.

בעצמם. במקרים כאלה ייתכן שהפעילות הלא-חקלאית תיחשב כ-*de minimis*. שינוי אופי השימוש בחלקתו של הנאשם והמעבר מגידול צמחים במשתלה לצרכיו כקבלן גינון למכירת הצמחים במקום משקף תגובתו לשינוי שבסיסו מסחרי-כלכלי. השימוש בשטח למכירת הצמחים מהווה חלק ניכר מהפעילות המתקיימת עליו ומרכיב המכירה כרוך בפיתוח פיזי משמעותי בשטח שנועד לשרת את הלקוחות. חלק מהתשתיות במקום הוקמו אך לצורך ביצוע המכירות וכיניהן, מגרש החניה, השלטים והדגלים, ואותו חלק מאזור החממה שהוקדש למכירת מוצרים ושירות לקוחות. מכירת הצמחים אינה שייכת לשלב הייצור ועל כן אינה מותרת באדמה חקלאית. במקרה דנן, פעילות המכירה אינה יכולה להיחשב כטפל ובלתי משמעותי לעומת השימוש בשטח כמשתלה".

בפסיקה גם נקבע שאחסון חומרי הדברה לחקלאות, אחסון מזון לבעלי חיים, חוות רכיבה על סוסים, ייצור פחמים על ידי שרפת עצים ובית בד לייצור שמן זיתים – כל אלה אינם מהווים שימוש חקלאי:

"הייצור הוא חקלאי כאשר הוא נעשה בתור שכזה, היינו לצורך עבודת האדמה והטיפול בבעלי החיים ולשם הפקת היבול מהם. לכך מצטרפות פעולות לוואי הכרחיות, ובהן אחסון היבול, שמירתו וכדומה.²⁶ לעומת זאת "עיבודו של התוצר החקלאי, לאחר שהתקבל, לצורך יצירת מוצר אחר, אינו בא בגדר ייצור חקלאי בהקשר להגדרה שבס' 7 לתוספת..."²⁷

קיט כפרי בנחלה כדוגמה לשימוש לא-חקלאי

המחשה לאפשרויות הכלכליות הטמונות בנחלה היא התפתחות הקיט הכפרי. בשנת 2006 היו כ-7500 חדרי אירוח במגזר הכפרי. לאט ובהדרגה, מאפשר מינהל מקרקעי ישראל בנייה ופיתוח ענף תיירות שתרומתו לכלכלת ישראל אינה שנויה במחלוקת. פיתוח התיירות הכפרית נכלל במדיניות משרד התיירות ומשרד החקלאות. אלמלא התגייסו שני משרדים אלה למשימה, יש להניח שפיתוח התיירות הכפרית היה נבלם

26. רע"פ 5778/93 דגני נ' מדינת ישראל, תקדין עליון 1995(2), 1409.

27. רע"פ. 5. (חיפה) 1305/04 הועדה המחוזית לתכנון ובנייה-צפון נ' מוחמד חוסיין חג' מוחמד.

28. בגלל חשש מפני שימוש במתקני קיט למטרת מגורים רגילים עולה גם המגבלות החלות על הקצאת קרקע ל"דירות נופש".

כפי שנבלמות יוזמות כלכליות אחרות. המגבלות שמטיל מינהל מקרקעי ישראל על היקף הקיט הכפרי המותר בנחלה נועדו למנוע "פריצה" של מספר בתי המגורים בנחלה, שמא יימצא שיש מי שעשה את בית הקיט למגורי קבע.²⁸

מינהל מקרקעי ישראל מאפשר, בתנאים ובמגבלות, שימוש למטרות קיט בנחלות במשקים משפחתיים. מועצת מקרקעי ישראל נדרשה לנושא זה בשנת 1988,²⁹ בהחלטה 370 שעניינה התנאים לפיהם תימסר קרקע למטרות קיט כפרי, תיירות ומסחר בנחלות במושבים ביישובי קו העימות בגליל ובאזורי פיתוח.³⁰ הותר לבעלי נחלות להקים מבני קיט בחלקה הצמודה לבית המתיישב (חלקה א') של הנחלה ובלבד שהשימוש מותר על פי תוכנית בניין ערים מאושרת ונתקבלה לכך המלצת משרד התיירות. נקבע כי המבנים ייחשבו כחלק בלתי נפרד מהנחלה החקלאית ויותרו לשימוש רק על ידי בעל הזכויות בנחלה. באותה עת נתקבלה החלטה 426 (שהוחלפה בשנת 1996 בהחלטה 755) שהרחיבה את האפשרות למסירת קרקע לכל שימוש אחר שאינו חקלאי בחלקה א', בכל צורות ההתיישבות שבהן יש למתיישב זכויות בנחלה, ובכל אזורי הארץ.³¹

בשנת 1994 התקבלה החלטת המועצה 653 בדבר שימוש בנחלה החקלאית למטרת קיט כפרי.³² בהחלטה נאמר כי "על אף האמור בהגדרת המושג נחלה על פי החלטת המועצה מיום 5.7.66, רשאי יהיה מינהל מקרקעי ישראל להתיר לחוכר שהינו מתיישב חקלאי בעל זכות של נחלה, בכל אזורי הארץ, להקים בחלקה א' של נחלתו, גם מבנה למטרת קיט כפרי, בתנאים..." בהחלטה נדרש כי השימוש למטרה זו מותר, על פי תוכנית בניין ערים מאושרת ובתנאי שמבנה הקיט הכפרי לא יפגע באפשרות להקמת יחידת מגורים שנייה בחלקה א' של הנחלה למגורי דור המשך. עוד נדרש כי מבנה הקיט הכפרי יהיה מבנה נפרד או מבנים נפרדים, או בצמידות לבית המגורים, ובלבד שהכניסה תהיה נפרדת לכל יחידת קיט, ללא מעבר בין יחידות הקיט הכפרי וללא מעבר מיחידות הקיט לבית המגורים. על אף ההתפתחות המרשימה של ענף "הצימרים" בנחלות החקלאיות, עדיין מוטלות מגבלות המונעות פיתוח אטרקציות שהן משלימות

29. החלטה 370 מיום 16.2.88 בדבר התנאים לפיהם תימסר קרקע למטרות קיט, תיירות ומסחר בהתיישבות החקלאית ביישובי הפיתוח וביישובי קו העימות בצפון.

30. החלטות 401 מיום 28.11.1988 משנת 1988 ו-420 משנת 1989, החילו את תנאי החלטה 370 על תחום המועצה האזורית גולן.

31. החלטה 426 מיום 3.8.1989 והחלטה 755 מיום 27.2.1996 בדבר התנאים לפיהם תימסר קרקע לשימוש שאינו חקלאי בנחלות.

32. החלטה מספר 653 עודכנה בהחלטה מספר 880, שנתקבלה ביום 10.4.00.

לענף התיירות הכפרית (למשל ענף הרכיבה על סוסים), מסעדות בכפרים, תעשייה ביתית של יין וגבינות וכיו"ב.

שימוש אסור בקרקע חקלאית הוא עברה פלילית

סעיף 156(א) בחוק התכנון והבנייה, תשכ"ה – 1965, מורה כי לא ישתמש אדם בקרקע חקלאית אלא בהתאם לאמור בתוספת הראשונה לחוק. לוועדה המקומית מוקנית סמכות להמליץ על השימוש המבוקש בקרקע שייעודה חקלאי, כאשר סמכות האישור של התוכנית המפורטת מסורה לוועדה המחוזית לתכנון ובנייה, ואף זאת בכפוף לאישור הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים (ולקחש"פ). בכך הפקיע החוק מוועדות התכנון והבנייה, המקומית והמחוזית, את סמכותן להעניק היתר לבנייה על קרקע חקלאית או לשימוש בה, אלא אם הדבר אושר על ידי הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים, בתוכנית שנקבעה לפי סעיף 6 לתוספת הראשונה לחוק. המחוקק מסר לידי הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית את תפקיד השמירה על ייעוד הקרקע החקלאית ועל ניצולה החקלאי ואת הסמכות הבלעדית להתיר בתוכנית כללית או בתוכנית נקודתית, את השימוש הלא-חקלאי בקרקע חקלאית. בסמכות הוועדה להכריז על קרקע כחקלאית, ומשהוכרזה קרקע כאמור, חלה עליה ההגבלה לפיה לא תאושר תוכנית תכנון ובנייה החלה על קרקע חקלאית, אלא אם התוכנית אושרה על ידי הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית או אם היא תוכנית מפורטת, המקיימת את כל ההוראות של תוכנית מתאר, שכבר אושרה בעבר על ידי הוועדה. הסמכויות שהוקנו לוועדה נועדו לשמר ייעודיה החקלאיים של הקרקע שהוכרזה כחקלאית. בפני מי שרוחים את בקשתו, פתוחה הדרך להליכים של ערר בפני ועדת ערר, על החלטת הוועדה המקומית או ערר על החלטת הוועדה המחוזית, ועדת הערר של המועצה הארצית לתכנון ובנייה. על החלטת הולקח"שפ ניתן לערור בפני ועדת ערר מיוחדת של המועצה הארצית לתכנון ובנייה.

עברות של עבודות בנייה ושימוש ללא היתר הם לפי סעיפים 145, 204 (א) ו-208 (ב), 253 לחוק התכנון והבנייה. התובע הוא הוועדה המקומית לתכנון ובנייה. לוועדה מחוזית לתכנון ובנייה יש סמכות להגיש תביעה במקום שהוועדה המקומית לא מילאה את תפקידה. בפרקליטות המדינה במשרד המשפטים הוקמה לפני מספר חודשים מחלקה מיוחדת לאכיפת דיני מקרקעין. המחלקה מתמקדת בהיבטים הפליליים של אכיפת דיני

מקרקעין, בדגש על עברות תכנון ובנייה. בין היתר, הוסמכה המחלקה על ידי היועץ המשפטי לממשלה לפקח מטעמו על פעילות תובעי הוועדות המקומיות והמחוזיות, המחזיקים כתבי הסמכה מטעם היועץ המשפטי לממשלה. הקמת היחידה החדשה היא שינוי לנהוג בוועדות המקומיות לתכנון ובנייה, שבהן ההחלטה האם לסגור את התיק או להעבירו להמשך טיפול משפטי התקבלה על ידי יחידות הפיקוח עצמן או על ידי בעלי תפקידים בוועדה, כגון יושב ראש הוועדה או מהנדס הוועדה. הנחיה חדשה שהוציאה המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין, מבהירה את המצב החוקי המחייב, המונע אפשרות לעכב תיקים על מדפי יחידות הפיקוח ובדרך זו למנוע את בחינתם על ידי התובעים המוסמכים, ואי־הגשת כתבי אישום נגד עבריינים. בהנחיה הובהר כי אי־מילוי הוראות החוק בעניין זה עלול לעלות גם כדי עברה פלילית. בתי המשפט נוטים כיום להחמיר בדינם של עברייני בנייה. כפי שנאמר בער"פ 5986/06 אהרון מלכיאל נ' מ"י (לא פורסם):

"דברים אלה ודאי נכונים, נוכח העובדה שהתופעה של בנייה בלתי־חוקית הפכה לרעה חולה במחוזותינו. ממדיה הרחבים של תופעה פסולה זו, שיש לעוקרה מן השורש, מגבירים את הצורך באכיפה יעילה של דיני התכנון והבנייה ובפיקוח הדוק על בנייה ללא היתר. בהקשר זה, נודעת חשיבות רבה לביצועם של צווי הריסה במועד שנקבע לכך, זאת בכדי למנוע קביעת עובדות בשטח".

פינוי, סילוק יד והריסה

סעיף 16 לחוק המקרקעין תשכ"ט 1969 קובע: "... בעל מקרקעין ומי שזכאי להחזיק בהם זכאי לדרוש מסירת המקרקעין ממי שמחזיק בהם שלא כדין". את התיבה "...שלא כדין" יש לפרש³³ "שלא על פי זכות שנרכשה כדין או בהסכם או בחריגה ממנה שכן, נוסף על מקור הזכות יש לקבוע את גבולותיה ורק בגדרה יחשב המחזיק כמי שמחזיק במקרקעין כדין". מכאן, חריגה ממסגרת הזכות, לרבות לעניין השימושים המותרים על פיה, שוללת את המשך ההחזקה כדין, ובנסיבות אלה ייחשב המחזיק כמי שמחזיק במקרקעין שלא כדין. בעניין זה נקבע כי:³⁴

33. א/3144/99 מינהל מקרקעי ישראל נ' מלכיאל אהרון ואח' בפני השופט מ. בר עם בבית המשפט השלום באשקלון.
34. ע"א 422/75 מועקי נ. חדר, פד"י ל (1) 525, 281, כפי שאוזכר ברע"א 5518/98 יצחק יוסף נ. אביגדור עוקשי ואח' פדי נ"ה (3) 294.

”...בתביעה זו על התובע להוכיח הן את זכותו שלו להחזיק בקרקע והן את העדר זכותו של הנתבע להחזיק בה. בהוכחת תנאים מצטברים אלה תלויה הצלחת התביעה.”

בית המשפט עשוי להעניק למורשע בבנייה או בשימוש בקרקע ללא היתר, הזדמנות להסדיר את ההיתר כדי להימנע מביצוע צו הריסה, בדרך של דחיית מועד ביצוע הצו. סעיף 205 וסעיף 206 לחוק התכנון והבנייה, התשכ”ה-1965 מקנה סמכות בידי בית המשפט לצוות על הריסת בניין או חלק מבניין, לאחר הרשעתו של אדם בעברה של בנייה ללא היתר. סעיף 207 לחוק, קובע בזו הלשון:

”בית המשפט רשאי, בזמן מתן צו לפי סעיפים 205 או 206 ובכל עת לאחר מכן, לקבוע את המועד לכיצועו, ורשאי הוא להאריך מועד שקבע, אם ראה טעם לעשות כן.”

הבקשה לדחיית מועד ביצוע צו ההריסה תינתן רק כאשר יש סיכוי סביר לקבלת ההיתר. בדיון הפלילי מקובל לבקש מתן עיכוב הדיון או עיכוב ביצוע צו ההריסה כדי לתת לנתבע הזדמנות להביא לאישור התוכנית. כאשר עיכוב הביצוע לצו הריסה נעשה במסגרת של הסדר טיעון, הרי שאם לא תצלח דרכו של הנתבע להביא לאישור התוכנית, אזי ייכנס לתוקף צו ההריסה. בע”פ 7548/03 (י”ם) גולאני נ’ מדינת ישראל, נאמרו הדברים הבאים כדלקמן:

”אין חולק שאין לבצע צו הריסה אם קבלת ההיתר היא בהישג יד. אך מה הדין אם הדרך להשגת ההיתר עדיין רחוקה והנאשם רק החל לפעול לשינוי התב”ע כאשר עמד בפני הריסת המבנה הבלתי חוקי. נראה שבמקרה זה התשובה תהיה, בדרך כלל, דחיית הבקשה של הנאשם. מי ששקט על שמריו והחל לפעול לשינוי התב”ע רק כאשר עמד בפני הריסת ביתו אינו זכאי לקבל סעד מבית המשפט. מתן סעד בנסיבות אלה פירושו ביזוי פסק הדין שהורה על הריסת המבנה הבלתי חוקי, פגיעה בשלטון החוק ועידוד הבניה הבלתי חוקית. לכן, במקרה זה, יש להעדיף את אינטרס הציבור על פני זה של הנאשם שביתו ייהרס (ראו גם פסק דינו של בי”מ”ש זה בע”פ 7437/03 סוואחרה נגד מדינת ישראל).”

צו ההריסה יינתן כדי שלא יימצא החוטא נשכר. כפי שנאמר בע”פ 6720/06 דהרי ואח’

נ' מ"י (לא פורסם):

"אין מקום כי חוטא רב שנים יהא נשכר, והדברים נאמרים בכל האהדה האישית הכנה למערער 1 שהוא נכה צה"ל קשה, אך באהדה גדולה יותר לחוק ולא רמיסתו, לאחר תשע שנות הפעלה לא חוקית בחטא קדמון של בניה ללא היתר על קרקע חקלאית, תופעה שהיא בחינת מכת מדינה. אין לדעת אם ומתי יבוא השינוי שמייחלים לו המערערים בתב"ע. באת כוח המשיב הפנתה להנחיית היועץ המשפטי לממשלה, מפי המשנה ליועץ המשפטי דאז (כיום היועץ המשפטי לממשלה) שניתנה ב-10/11/03 למשרד הפנים כי '...מרכיב ההרתעה בסוג עבריינות זו הוא מרכיב קריטי, לאור ריבוי העבירות והרווחים הכלכליים הכרוכים בכיצוען. אישור של תיקון או של שינוי לתוכנית, בדיעבד, לשם הכשרת עבירות בנייה בוטות, משרד מסר שלילי לציבור ופוגע ביסוד ההרתעה שבאכיפה...'

הסמכות למתן צו הריסה מסורה לבית המשפט המחוזי. הסמכות הנתונה לבית משפט השלום בסעיף 51(א)(3) לחוק בתי המשפט היא לדרון בתביעות הנוגעות לחוקה ולשימוש במקרקעין "אך בית משפט השלום לא ידון בתביעות בדבר חכירה לדורות ובתביעות אחרות הנוגעות למקרקעין". אשר על כן, בית משפט השלום מוסמך לתת צו המורה לפנות מיושביו מבנה בלתי חוקי מהמשק, אולם אין לו סמכות לפינוי המבנה עצמו מהשטח.³⁵ בע"א 37/59 אפרים שמש נ' "מפעל המים" כפר סבא³⁶ נאמר כי המונח "שימוש", מתייחס לשימוש תוך שמירה על גוף הנכס.³⁷ על אף הוראת החוק, נוהג מינהל מקרקעי ישראל לתבוע את העושים שימוש בניגוד לתנאי חוזה החכירה, לפנות ולהרוס את המבנים העומדים בניגוד לחוק. הטענה היא שהסעד של פינוי פיזי של המבנה והריסתו הוא סעד נלווה לסעד העיקרי המתבקש על ידי בית משפט השלום – והוא הסעד של מניעת השימוש במבנה. בעניין זה אין אחידות בפסיקת בתי משפט השלום ויש הגורסים, בהסתמך על מאמרו של השופט ר"ד ע. אזר "שימוש במקרקעין

35. רע"א 7166/02 פונטה נ' אברמוב, פ"ד (נז)1, 337 וגם רע"א 4669/96 חברת מלונות דן בע"מ נ' שותפות מלון ספורט ואח' תקע"ל 96 (2), 47.

36. ע"א 37/59 אפרים שמש נ' "מפעל המים" כפר סבא (פ"ד יג (א), 834 בעמ' 836.

37. ראו גם זוסמן, סדריידין האזרחי (מהדורה 7) בעמ' 53.

38. אזר עדי, "שימוש במקרקעין תוך שמירה על גוף הנכס – בית משפט מחוזי או שלום", המשפט ג (תשנ"ז-1996), 119 בעמ' 120.

בש"א (חיפה) 4029/03 קעדאן נ' רסמי, פורסם בחק"מח 2003 (1), 22536.

תוך שמירה על גוף הנכס – בית משפט מחוזי או שלום, כי בסמכות בית משפט השלום לתת צו הריסה, כאשר הבקשה לצו נלווית לסעד העיקרי של הפסקת השימוש.³⁸

“הלבנת” שימוש חורג

שימוש חורג הוא שימוש במבנה או בקרקע שלא על פי הייעוד שנקבע בתוכנית מאושרת כדין. למשל, מבנה חממה המשמש כגן אירועים. בעע”מ 402/03 עמותת העצמאים נ’ ועדת ערר מחוז דרום נאמר:³⁹

”... שימוש חורג בקרקע או בבניין מוגדר, בין היתר, כאחת משתי החלופות הבאות: ראשית שימוש בקרקע או בבניין למטרה שלא הותר להשתמש בהם לפי כל תוכנית החלה על הקרקע או על הבניין. המדובר אפוא בשימוש חורג מתוכנית. שנית שימוש בקרקע או בבניין למטרה שלא הותרה בהיתר על פי חוק הדין בתכנון ובבניה. המדובר בשימוש חורג מהיתר.”

המונח שימוש חורג מתייחס למבנה שהוקם כחוק ומשמש לייעוד אחר. לא ניתן לקבל היתר לשימוש חורג למבנה שטרם נבנה. לנוכח הוראות תוכניות המתאר, התפתחה “הטכניקה” של קבלת היתר בנייה מאת הוועדה המקומית, למבנה חקלאי, כגון חממה או דיר עזים, ולעשות בו לאחר השלמת הבנייה שימוש לא-חקלאי למטרת גן אירועים, מוסך, או שימוש מסחרי אחר. הביסוס המשפטי ל”טכניקה” זו הוא באשר לא ניתן לבקש היתר בנייה למבנה שהוא מלכתחילה “שימוש חורג”. שימוש חורג הוא שימוש במבנה שהוקם כדין לייעוד שונה מהשימוש שלמענו ניתן ההיתר. הקמת מבנה שלא על פי הייעוד המותר הוא “סטייה מתוכנית” או “סטייה ניכרת מתוכנית” אלא שגם כאן מוגבלת הוועדה המקומית במידת הסטייה. הטכניקה שהתפתחה היא לבקש היתר בנייה לחממה, לול או מבנה לבעלי חיים, שהוא שימוש חקלאי מותר. לאחר בניית המבנה החקלאי, לבקש היתר לשימוש חורג במבנה שהוקם כדין ובהיתר. השימוש החורג הוא למטרת גן אירועים, משתלה מסחרית או כל שימוש לא-חקלאי אחר.

39. סעיף 1 לחוק התכנון והבניה התשנ”ה – 1965.

עע”מ 402/03 עמותת העצמאים נ’ ועדת ערר מחוז דרום ואח’ פר”י נח (3),

ע”א 1805/00 מחצבות כנרת נ’ משרד התשתיות פר”י נ”ו (2) 63.

חתימת המינהל בשם בעלי הקרקע על בקשות להיתר

תקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאי ואגרות), התש"ל-1970 קובעות, כי מבקש ההיתר יגיש לוועדה המקומית בקשה להיתר בצירוף מפרט כפי שנקבע בתקנות. הבקשה להיתר והמפרט יהיו חתומים בידי המבקש; עורך או עורכי הבקשה; מתכנן שלד הבניין; האחראי לביצוע השלד; האחראי או האחראים לביקורת; ובעל הזכות בנכס. בעל זכות בנכס שחתימתו דרושה, הוא הבעל הרשום או חוכרו ובנכס שאינו רשום במרשם המקרקעין – מי שחייב עליו בתשלום מס רכוש וקרן פיצויים לפי הרשום בפנקסים המנוהלים לפי חוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ"א-1961, או מי שהיה חייב במס כאמור לולא הופטר מתשלומו מכוח כל חוק.⁴⁰

תקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאי ואגרות) קובעות בסעיף 2א(6) כי על אף האמור לעיל בנכס שהוא מקרקעי ישראל, בין אם הוא רשום במרשם המקרקעין ובין אם לאו – יחתום על הבקשה להיתר מי שמוסמך לכך מטעם מינהל מקרקעי ישראל. לעניין תקנה זו יראו את הודעת מינהל מקרקעי ישראל בכתב על אי-התנגדותו לבקשה להיתר כחתימתו על הבקשה אך אין בהודעה על אי-התנגדות כאמור כדי לפטור חוכר שהגיש את הבקשה ממתן הודעה ליתר החוכרים של אותו נכס כאמור בתקנה 2ב, אם אלה לא חתמו יחד איתו על הבקשה. נוסח החתימה של המינהל הוא "בחתימת המרובעת" הנושאת את הודעת המינהל:

"אין לנו התנגדות עקרונית לתוכנית בתנאי שזו תהיה מתואמת עם רשויות התכנון המוסמכות. החתימה הינה לצרכי תכנון בלבד, אין בה כדי להקנות ליוזם התוכנית או לכל בעל עניין אחר בשטח התוכנית כל עוד לא הוקצה ונחתם הסכם מתאים בגינו ואין חתימתנו באה במקום הסכמת בעל זכות בשטח... כל רשות מוסמכת לפי כל חוזה וע"פ כל דין."

המינהל נוהג למנוע את חתימתו כאשר מטרת השימוש אינה בהתאם למטרת הסכם החכירה. במקרים רבים, תסכים הוועדה המקומית לתכנון ובנייה לדון בתוכנית לשימוש לפעילות לא-חקלאית, ואף להמליץ על אישור התוכנית, במקום שמתאים לכך בבחינת שיקולי תכנון. אך בהתאם לתקנות ההיתר, מתנה הוועדה את מתן ההיתר בחתימת

40. חוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ"א-1961 לא בוטל אלא נקבע ששיעור מס רכוש הוא "אפס". לפיכך, המבחנים לבעלות על נכס לצורך הטלת המס הם בתוקף.

מינהל מקרקעי ישראל. כך היה בפרשת גן האירועים בכפר בני ציון.⁴¹ מלכתחילה הוקמה חממה לגידולי חקלאות בהיתר כדין. לאחר שהוקם המכנה, פנו בעלי החממה לוועדה המקומית לתכנון ובנייה בבקשה לשימוש חורג למטרת גן אירועים. המינהל לא התנגד לבקשה ואף נתן הרשאה לזמן קצוב של שלושה חודשים להשגת ההיתר. משלא הושג ההיתר, תבע המינהל את הפסקת השימוש בשטח כגן אירועים. בפסק הדין בתיבה שהגיש מינהל מקרקעי ישראל נ' כפר בני ציון על הפעלת גן אירועים ללא היתר, אמרה השופטת ד"ר דרורה פלפל:

"המינהל הוא בעל המקרקעין; הוא יכול להתנות הסכמתו למתן היתר, בתנאים, ובמיוחד שהסכמה זו הינה פרי של פרשנות חוזה המשבצת, וכפי שציינתי פרשנות מרחיבה. אפילו נאמר שהוא כבעל המקרקעין, היה "חייב" ליתן הסכמה – במסגרת הסבירות של ניצול המקרקעין – להקמת גן אירועים לכל מבקש, ולא משנה האם הייתה פניה ישירה להקמת גן אירועים או פניה עקיפה "באמצעות חממה", אזי נראה כי ניתן לסגת מהסכמה זו, במידה והתנאי לה, השגת היתר ורישוי עפ"י הדין, לא מתמלא בתקופה קצובה. אין לשכוח כי המינהל ממונה, בין היתר, גם על הרגולציה של בניה בקרקעות הלאום, הוא אמור לפקח על כך, ולמנוע יצירת זכויות במקרקעין שיכולות להביא לפיחות זכויותיו הוא, או להתנהגות שלא כדין על אדמותיו, אדמות המדינה" (ההדגשה שלי – ג.ו.).

קביעת השופטת ד"ר פלפל, כי למינהל הסמכות להיות "ממונה, בין היתר, גם על הרגולציה של בנייה בקרקעות הלאום", ראויה לעיון ודיון. הכלל של חוקיות המינהל קובע, שעל הרשות המינהלית לפעול במסגרת הסמכויות שהוקנו לה בחוק, או מכוחו, ובה בלבד. חוק מינהל מקרקעי ישראל, תש"ך-1960, הטיל על מועצת מקרקעי ישראל לקבוע את המדיניות הקרקעית שעל פיו יפעל המינהל. בחוק מינהל מקרקעי ישראל אין הגדרה מהו "ניהול". גם בפסיקה אין הגדרה חד-משמעית של ה"ניהול". במצטבר, ניתן לקבוע כי ניהול מקרקעין כולל את ניהול בעלות הקרקע, רישום זכויות הבעלות, ניהול החכירות והקצאת קרקעות ובמידת הצורך גם יוזמה להכנת תוכניות תכנון ובנייה כדי לנצל את הקרקע ביעילות. הסמכות המקצועית התכנונית להמליץ ולאשר תוכניות לשימושי קרקע ובכלל זה מקומות בהם לא יותרו שימוש זה או אחר, הוענקה על פי חוק התכנון והבנייה לרשויות התכנון והבנייה ולא למינהל מקרקעי ישראל. למינהל, כמי

41. ת.א. 002071/00 מינהל מקרקעי ישראל – תל אביב נ' בני ציון כפר שיתופי אגודה חקלאית בע"מ, ש.י.צ. ארועים בע"מ ואח' ניתן על ידי כב' השופטת ד"ר דרורה פלפל ביום 13.09.2005.

שמנהל מקרקעי ציבור, סמכות לשמור מפני יצירת זכויות במקרקעין שיכולות להביא לפיחות זכויותיו, או להתנהגות שלא כדין על אדמותיו, אדמות המדינה. אך בשום מקום בחוק לא הוענקה למינהל הסמכות לפקח על הרגולציה של הבנייה בקרקעות הלאום. הקביעות התכנוניות של מועצת מקרקעי ישראל לגבי התרת השימוש בקרקע, יוצרות חסימה בהפעלה של שיקולי תכנון מקצועיים. עלינו לזכור שהאמור במדינה בה יותר מתשע-עשיריות של שטחיה הם מקרקעי לאום בניהול המינהל.

בתי המשפט נמנעים מלשמש כערכאת תכנון עליונה המחליפה את שיקול דעתן של רשויות התכנון המוסמכות. רק לעתים נדירות מביע בית המשפט דעתו בשאלות שבמומחיות תכנונית, הדורשות ראייה סביבתית רחבה ושיקולי פיתוח עתידי. השיקול העומד בפני הערכאה השיפוטית הוא קודם כול שיקול משפטי. לא כך נוהגת מועצת מקרקעי ישראל אשר מנחה בהחלטותיה, תוך התעלמות משיקולים תכנוניים וסביבתיים, הנחות תכנוניות.⁴² כך למשל, קביעת גודל השטח שניתן להקצות למפעלי תעסוקה ביישוב כפרי, כפי שהוגדר בהחלטה 949, הוא שיקול תכנוני ואינו שיקול של ניהול קניין הקרקע. התרה או איסור של שימושי קרקע "מסחריים" וכיו"ב, גם הוא מעל לכל שיקול תכנוני. היה ואושר השימוש על ידי רשויות התכנון, יתכבד המינהל ויציע את חוזה החכירה ואת תנאי החכירה המתאימים ואשר יש בהם להגן גם על זכותו של הציבור הרחב.

הימנעות המינהל מהסכמה להגשת תוכניות לוועדות התכנון והבנייה, יצרה מצב שמי שבכל זאת רוצה לקדם את יוזמתו הכלכלית, הוא מפר חוק. לבעל הנחלה אין "זכות מוקנית" לעשות במקרקעין שבבעלותו או בחזקתו כל שימוש אשר יראה לטוב בעיניו, או ימצא כבעל כדאיות כלכלית בנקודת זמן זו או אחרת. זכותו כפופה לאישור רשויות התכנון המוסמכות וכאשר אלה דוחות את תוכניותיו, בהחלטות מנומקות שנתקבלו בהתאם לחוק, הרי שבעל הנחלה לא יוכל לטעון כי "נגרם לו עוול" והוא זכאי להתעלם מהחלטות אלה מכוחה של "הגנה מן הצדק".⁴³

42. ר"ח ועדת גדיש בדבר הרפורמה הנדרשת במדיניות המקרקעין של מועצת מקרקעי ישראל ממליץ על העברת סמכויות מינהל מקרקעי ישראל בענייני תכנון לרשויות שהוסמכו לכך על פי החוק. החלטת מועצת מקרקעי ישראל מספר 959 משנת 2003 עוסקת בבנייה למגורים ב"הרחבות" בכפרים. ההחלטה הגבילה את גודל מגרשי המגורים. תיקון החלטה 959 בהחלטה 1084 משנת 2006 קובע כי "גודל המגרשים בתוכניות יהיה עפ"י קביעת מוסדות התכנון". זהו צעד ביישום ר"ח ועדת גדיש. החלטת ממשלת ישראל מס' 2430 מיום 15.08.2004 בדבר רפורמה במקרקעי ישראל; ר"ח הוועדה הציבורית לרפורמה במינהל מקרקעי ישראל (ועדת גדיש) מיום 1.6.2005. החלטת ממשלת ישראל מס' 3759 מיום 19.6.05, החלטת מועצת מקרקעי ישראל 1066 מיום 11.1.06 בדבר הרפורמה במקרקעי ישראל.

43. עמ"ק (כפ"סבא) 5289/00 – מדינת ישראל נ' גרין משה ואח'. תק"ש 2005(3), 8413, עמ' 8429.

חוק ההתיישבות החקלאית (סייגים לשימוש בקרקע ובמים)

סעיף 19(ג) בחוזה המשבצת קובע כי הוראות חוק ההתיישבות החקלאית (סייגים לשימוש בקרקע חקלאית ובמים), תשכ"ז-1967 מחייבות את האגודה כאילו נכללו בחוזה. יודגש כי לא כל שימוש בקרקע חקלאית שלא למטרת ייצור חקלאי הוא "שימוש חורג" על פי הגדרת חוק ההתיישבות החקלאית (סייגים לשימוש בקרקע ומים), תשכ"ז-1967. בסעיף 1 לחוק הוגדרה קרקע חקלאית כדלקמן:

"קרקע חקלאית" – קרקע שנועדה לשמש לייצור תוצרת חקלאית, לגידול פרחים, למשתלה, לגידול בעלי חיים או להחזקתם או למרעה להם, או להחזקת ציוד חקלאי או מלאי חקלאי".

"שימוש חורג", לעניין קרקע חקלאית – "שימוש שהוגדר כך בתוספת הראשונה".

סעיף 2 לחוק ההתיישבות החקלאית אוסר על שימוש חורג על ידי מחזיק ו/או זכאי להחזיק קרקע חקלאית על פי הסכם חכירה או על פי רשות, אלא על פי היתר בכתב מאת שר החקלאות או מי שהשר הסמיכו לכך. בתוספת הראשונה לחוק ההתיישבות הוגדרו הפעולות בקרקע חקלאית שהן שימוש חורג:

1. העברה או הקניה של כל זכות שיש למחזיק בקרקע או בחלק ממנה, או שעבוד הזכות; ואולם עיבוד הקרקע על ידי שכירים או על ידי מי שקיבל על עצמו את העיבוד בקבלנות ועל חשבון המחזיק לא יראו כשימוש חורג.
2. יצירת שותפות בקרקע או כיבול, מלבד אם השותפות היא בין תושבי אותו יישוב והשותפים עובדים במידה שווה.
3. הקניית זכות אריסות בקרקע או ביבול.
4. הקניית זכות רכישת היבול בשדה (דמאן).
5. שעבוד היבול, למעט שעבוד שנעשה על פי הוראות פקודת המלוות לזמנים קצרים על יבול (ערובה) 1935, או שעבוד שתנאיו מנעו מהנושה את הטיפול ביבול.
6. הקניית זכות מגורים.

ברשימת השימושים החורגים לא נכלל שימוש לפעילות כלכלית לא-חקלאית, להוציא פעילות בתחום בנייה למגורים להשכרה או הסבת מבנה משק למטרת בנייה להשכרה.

הסבת מכני משק לבנייה למגורים להשכרה הותרה בשנת 1991 בתקנות התכנון והבנייה⁴⁴ ובהחלטת מועצת מקרקעי ישראל שמספרה 480. החלטה מספר 480 ניתנה על ידי מועצת מקרקעי ישראל בעקבות תקנות התכנון והבנייה, במגמה לסייע בפתרון מצוקת הדיור של עולים חדשים וזכאי משרד השיכון ורק בדרך של שכירות בלתי מוגנת. יש כאלו שלא הזדרזו, עם פקיעת תקנות הפטור, להפסיק את השימוש במבנה המשק למטרת מגורים.

מה הם "דמי שימוש ראויים", והאם המינהל מוסמך להטיל קנסות על החוכר?
דמי החכירה עבור השימוש שיותר למפעל בנחלה חקלאית משולמים למינהל כדמי חכירה שנתיים או כדמי שימוש שנתיים, או כדמי חכירה מהוונים – בשיעורים הנהוגים במינהל, ממלוא תוספת ערך הקרקע של השטח המשמש למפעל, על פי הערכת השמאי הממשלתי. כאשר השימוש בקרקע אינו על פי מטרות חכירה, ייתבע המשתמש לשלם "דמי שימוש ראויים". מקורם של דמי שימוש ראויים הוא בטענה שהשימוש בנחלה שלא כדין, מהווה עשיית עושר ולא במשפט ולאור כך יש לחייב את המשתמש בדמי שימוש. סעיף 1 (א) לחוק עשיית עושר ולא במשפט התשל"ט-1979 קובע:

1. "חובת השבה"; "מי שקיבל שלא על פי זכות שבדין נכס, שרות או טובת הנאה אחרת (להלן – הזוכה) שכאו לו מאדם אחר (להלן – המזכה) חייב להשיב למזכה הזכייה, ואם ההשבה בעין בלתי אפשרית או בלתי סבירה – לשלם לו את שוויה".

כדי להחיל דמי שימוש ראויים נדרש כי המתעשר קיבל נכס, שירות או טובת הנאה מהמזכה "שלא על פי זכות שכדין".⁴⁵ על מהותה של "התעשרות" זו, כתב פרופ' ד. פרידמן בספרו "דיני עשיית עושר ולא במשפט":⁴⁶

"סעיף 1 לחוק עשיית עושר ולא במשפט איננו מדבר על התעשרות 'בלתי צודקת' אלא על קבלתה של טובת הנאה 'שלא על פי זכות שבדין'. ניסוח המצביע, לכאורה על העברת הנושא מתחום הצדק המופשט לתחום הזכויות

44. תקנות התכנון והבניה (פטור מהיתר לעבודה או שימוש במכני מגורים זמניים באזורים כפריים), תשנ"א-1991. התקנות בוטלו בשנת 2004.

45. רע"א 371/89 ליבוביץ נ' אליהו פד"י מ"ד (2) 309, 321. ע"א 588/87 כהן נ' שמש פד"י מ"ה (5) 297, 319. רע"א 5768/94 א.ש.י.ר. יבוא יצור והפצה נ' פורום אבירים פד"י נ"ב (4) 289, 362.

46. פרידמן, "דיני עשיית עושר ולא במשפט", מהר" 2 כרך א' תשנ"ח-1998, עמ' 81.

שבדין – תחום המצוי, כביכול, בידיעת המשפטן. ואכן במקרים רבים יכריע תחום הזכויות שבדין בשאלת ההתעשרות".

דמי השימוש נקבעים על כן על פי שווי הזכות שנלקחה שלא כדין. כך שמי שעשה שימוש מסחרי חורג או אסור בנחלה, יידרש לשלם עבור השימוש כאילו היה חייב לשכור מקום מתאים לביצועה של פעילות זו. דמי שימוש ראויים תמורת השימוש אינם קנס אלא תשלום על ידי משתמש, שכן אחרת יימצא כי התעשר שלא על פי זכות שבדין.

החלטה מספר 755 של מועצת מקרקעי ישראל, בדבר פעילות לא-חקלאית בנחלה, קובעת כי על שימוש למפעל הנעשה בחלקה א' של נחלה ללא היתר, שאינו עומד בכללי החלטה 755, ישולמו דמי שימוש בשיעור 10% לשנה מערך הקרקע לאותו שימוש, על פי הערכת השמאי הממשלתי. השאלה היא האם בקביעה הגורפת בדבר תשלום שנתי בשיעור של 10% משווי המקרקעין לאותו שימוש, אין עשיית עושר שלא כדין על ידי המינהל, שאם אכן כך הרי שההחלטה פסולה מעיקרה. גביית תשלום על פי שווי השימוש הריאלי, גם כאשר התשלום לא יהווה הכרה של המינהל בהפרה או בשימוש החרגי, עומדת בכללי עשיית עושר ולא במשפט. ספק בעיני אם גביית תשלום "ראוי", שהוא כפול מתשלום דמי השימוש המקובלים, עדיין עומד במגבלות החוק. ויודגש, דמי שימוש ראויים אינם קנס, כי למינהל אין סמכות להטיל קנסות, אלא פיצויי השבה.

סיכום: המדיניות הרצויה

ההתיישבות הכפרית היהודית בישראל נכנתה מראשיתה על בסיס החקלאות כעיסוק כמעט בלעדי של התושבים, כאשר הזיקה לחקלאות נשענה על נימוקים ערכיים-לאומיים וחברתיים, ועל נימוקים כלכליים הקשורים בתנאי המשק הלאומי של התקופה בה הוקמו היישובים. התלות בחקלאות כמקור פרנסה מעוגנת בהסדרים מוסדיים בין המוסד המיישב (קרן קימת, הסוכנות היהודית וההסתדרות הציונית) לבין המתיישבים – הקצאת משבצת הקרקע ושאר אמצעי הייצור וההון לפיתוח המשק, בתמורה להתחייבות המתיישבים לגור בנחלה ולעבד את הקרקע. במשק המשפחתי נקבע גודלן של יחידות המשק (הנחלות) והרכבן הענפי על בסיס כושר העיבוד של בעל המשק בעבודה עצמית

ובעזרת בני משפחתו ובמטרה שההכנסה מהנחלה תבטיח קיום ברמה דומה לזו של פועל או שכיר עירוני. תנאי החכירה חייבו את בעל המשק להשתמש בקרקע לעיבוד חקלאי ולא לשימושים אחרים.⁴⁷ במציאות, כמעט מתחילה, היו במושבים בעלי משקים שעבדו גם מחוץ למשק, אם משום שהמשק לא סיפק את רמת ההכנסה הצפויה ואם בשל נטיות אישיות, למשל בתחום הפעילות הציבורית. על אף זאת, פעילות כלכלית נוספת בתחומי המשק החקלאי עצמו הייתה נדירה וברובה הגדול קשורה לחקלאות, שירותים חקלאיים, ייצור ושיווק של תשומות חקלאיות וכדומה. החקלאות הייתה אבן היסוד של הפעילות הכלכלית ושל הזהות הכפרית. לכן גם המדיניות המכוונת לכפר הייתה ביסודה מדיניות חקלאית שמטרתה לסייע לחקלאים להתקיים ולפתח את משקיהם. המדיניות ותכנון הכפר של המחלקה להתיישבות בסוכנות היהודית, הכילה רכיבים של תכנון ובינוי תשתיות, מגורים ושירותים ציבוריים. לא היו בה מרכיבים של תעסוקות לא-חקלאיות מחוץ לתחום השירותים.⁴⁸

התפתחות תעסוקות לא-חקלאיות בתוך היישובים החקלאיים היא אסטרטגיה של התאמה בתגובה לשינויים שהתרחשו בענף החקלאות. האסטרטגיה נועדה לתת מענה ליכולתה הפוחתת של החקלאות לספק הכנסה נאותה למרבית העוסקים בה, כתוצאה מן הגידול בפריון הייצור ובתפוקה, הרעת תנאי הסחר וירידת מחירי התוצרת, שהביאו להקטנת התמורה ליצרנים החקלאיים.⁴⁹ מיעוט מבין בעלי המשקים המשפחתיים התמחו והרחיבו פעילות חקלאית, תוך שימוש באמצעי ייצור נוספים – קרקע, מים, הון ועבודה, שחלקם באים ממשקים אחרים שצמצמו את פעילותם. תהליך הריכוז של אמצעי הייצור החקלאיים בידי מיעוט של חקלאים גדולים נמשך כבר שנים רבות. באמצע שנות התשעים סיפקו כ-25% מבעלי המשקים המשפחתיים 70% מן התפוקה החקלאית של המגזר.⁵⁰ בעלי משקים אחרים בחרו לנטוש כליל את הפעילות החקלאית. קיימים כיום

47. על פי החלטה מס' 1 של מועצת מקרקעי ישראל משנת 1965, בה נקבע כי קרקע חקלאית תוחכר למטרות חקלאיות בלבד או לצורך הקמת מבני מגורים ומבנים אחרים הדרושים לצורכי המתיישבים והייצור החקלאי. אם לא נעשה בקרקע השימוש לו יועדה או שיעודה שונה, רשאי מינהל מקרקעי ישראל להשיב את הקרקע לחוקתו, כנגד תשלום פיצויים לחוכר.

48. במהלך השנים חל שינוי במדיניות זו, בעיקר כאשר התברר כי החקלאות לבדה לא תוכל לקיים את תושבי הכפרים הקיימים או לשמש כתשתית כלכלית ליישובים כפריים חדשים. על רקע זה ניתן לקבוצים סיוע בפיתוח התעשייה ולאחר מכן פותח עבור המושבים דגם כפר.

49. אפלבוים, ל. וסופר, מ., 2004. "המושב בעידן של תמורות – מגמות לעתיד", אופקים בגיאוגרפיה 59: 36-60.
50. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 1998. "סקר החקלאות וההתיישבות תשנ"ה-1995", סדרת פרסומים מיוחדים 1081, ירושלים.

כפרים רבים, מושבים וקיבוצים, בהם קומץ של חקלאים בעלי ידע ומומחיות מעבדים ומנהלים הלכה למעשה את אמצעי הייצור החקלאיים של הכפר כולו.

המענה להקטנת תלות תושבי הכפר בחקלאות הוא בגיוון מקורות התעסוקה, בעיקר באמצעות עבודה נוספת של בעל המשק או של בני ביתו מחוץ למשק החקלאי ולרוב גם מחוץ לכפר, אם כשכירים ואם כעצמאים מסוגים שונים. נתונים משנת 1965 מראים כי כבר לפני ארבעים שנה הייתה עבודת חוץ בשליש מן המשקים בכפרי המשק המשפחתי.⁵¹ שלושים שנה לאחר מכן, בשנת 1995, עבדו מחוץ למשק בלבד יותר ממחצית המשתתפים בכוח העבודה בכפרי המשק המשפחתי, אם כי רובם הגדול לא היו בעלי המשקים אלא בני משפחתם. מנגד, גיוון הפעילות הכלכלית בתחומי המשק עצמו נתפס כאסטרטגיה בלתי מתאימה, משום שהיא נוגדת את האידיאולוגיה החקלאית, עומדת בסתירה לחווי החכירה על הקרקע ולתוכניות המתאר של היישובים, ועד למשבר הכלכלי באמצע שנות השמונים של המאה הקודמת גם הוגבלה על ידי המנגנונים המוסדיים הפנימיים של היישובים. הסכר נפריך בעקבות המשבר הכלכלי של שנות השמונים אשר הגביר את הצורך במקורות הכנסה נוספים, ומנגד החליש מאוד את המנגנונים הפנימיים והחיצוניים שחסמו בפני המתיישבים את האפשרות לעשות שימוש לא-חקלאי בקרקע.

בשנים האחרונות עובר המינהל רפורמה מקיפה בניהול המקרקעין העירוניים. כותרת הרפורמה היא הקטנת מעורבות המינהל וריכוז מאמצי הניהול בנושאים שהם בסיסיים לניהול המקרקעין. העברת הבעלות המלאה על הקרקע לחוכרים העירוניים היא שיאה של הרפורמה. קדמה לה הרפורמה בעקבות ועדת רונן משנת 1998 שגרמה להקטנת מעורבות המינהל בכל הקשור לאישורי תכנון, דמי היתר עבור תוספת שימוש וניצול הקרקע ומבצעי "היוון" דמי חכירה שנועדו לנתק את תלות החוכר העירוני במינהל. הרפורמה טרם הגיעה למגזר הקרקע החקלאית. מועצת מקרקעי ישראל ובעקבותיה המינהל, מנסים ללא ליאות להפיח רוח חיים בהחלטות מועצה מלפני יותר מדור, שזמנן עבר.

במשך השנים נוצר פער בלתי ניתן לגישור בין השימוש הפונקציונלי שעושים בעלי הזכויות במקרקעי ישראל לבין ההוראות הכתובות בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל,

51. משרד החקלאות, המרכז לתכנון ופיתוח חקלאי והתיישבותי 1969. "סקר משקים משפחתיים – תשכ"ה, תל אביב, הקריה.

בנוהלי המינהל ובהסכמי החכירה. ישראל היא מדינת חוק שאינה יכולה להסכים עם הפער שנוצר. הפתרון שנמצא הוא בהגברת האכיפה – התראות, דמי שימוש שיש בהם רכיב של קנס ("דמי שימוש ראויים"), צווי מניעה, צווי פינוי וצווי הריסה. בדרך זו נגדעת פרנסתם של רבים והשקעות רבות הולכות לטמיון. אף בר דעת לא ימליץ על מדיניות של השלמה עם עברות נמשכות על החוק והפרה מתמדת של הסכמי חכירה. מנגד, נדרשת מדיניות ממשלתית היודעת להבחין בין אזורים שבהם השמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים היא כורח חיוני, לבין אזורים שבהם רצוי להתיר את הרסן ולאפשר פרנסה ותעסוקה במרחב הכפרי. משרד החקלאות ופיתוח הכפר השכיל להוליך מהלך שגרם לתנופה אדירה בהתפתחות החקלאות הישראלית. השינוי הוא בגידול בהיקפי הייצור, התפוקה הכלכלית ויעדי השוק. המהלך לא לווה בפעולות משלימות שמטרתן לאפשר את גיוון התעסוקה לאלו הנשארים בכפר ואין להם עוד חלק משמעותי בהתפתחות החקלאית. למשרד החקלאות ופיתוח הכפר הייתה תרומה משמעותית בפיתוח הקיט הכפרי. הקיט הכפרי מהווה דוגמה מובהקת לצורך במשרד ייעודי לפיתוח הכפר – והלוואי שייעשה כך לגבי מגזרי תעסוקה אחרים המשולבים בכפר הישראלי.

הערכת מדיניות קרקעית בישראל: האם קיימת היתכנותה של רפורמה יסודית

אסף מידני¹

שני העשורים החולפים מצביעים על תמורות בתהליך הלמידה של החברה הישראלית. במסגרת תהליך למידה זה בוחנת החברה הישראלית את תוקפם ומהותם של כללי המשחק המסדירים את דרך פעולתה. ניסיונות לרפורמות בתחומים שונים הפכו שכיחים בנוף הפוליטי. פוליטיקאים שונים מנסחים את עמדותיהם בצבעים עזים של "רפורמה", עד כי נדמה כי הסיסמה, "שינוי, רפורמה ועוד פעם שינוי" היא דרך המוצא והמזור לכל תחלואי החברה הישראלית ומוסדותיה הפוליטיים, החברתיים, הכלכליים והתרבותיים. האומנם? הניסיונות לרפורמות רבים הם, אך ניסיונות אלה לא הותירו חותם משמעותי. הרפורמה של "בחירה ישירה של ראש הממשלה", התקבלה ב-1992 ובוטלה ב-2001; רפורמות הניהול הציבורי החדש הגיעו לישראל, אך אימוצן בושש; הניסיונות לחוקק חוקה טרם צלחו ושינויי מדיניות בתחומים שונים הפכו תכופים יותר ויותר – כך גם בתחום חלוקת הקרקעות בישראל. נדמה כי רבים הם המציעים, אך יכולת היישום לוקה בחסר. היטיב לבטא זאת הפרופ' אוריאל רייכמן:

"רפורמות רבות הוצעו במהלך השנים, בשיתוף מומחים מהשורה הראשונה, ואת חלקן אף אימץ הממשל, אולם רק חלק זעיר מהן יושם באופן מלא... בעיית המגזר הציבורי אינה נובעת מחוסר תוכניות לשינוי. הקושי נעוץ באי היכולת של ההנהגה הפוליטית לחולל את השינויים הנדרשים. קשיי המשילות הם אפוא המכשול העיקרי בדרך להגשמת היעדים הלאומיים והרפורמות חיוניות... הקו המנחה, השזור בכל ניירות העמדה, הוא הסיכוי להצלחת התוכניות המפורטות בהם והאפשרות שהמערכת הפוליטית תאמץ אותן".²

1 ד"ר (עו"ד) אסף מידני, מרצה למדיניות ציבורית ומשפט ציבורי בבית הספר לממשל וחקרה, המכללה האקדמית של תל אביב יפו.
2 א' רייכמן וד' נחמיאס (2006), מדינת ישראל – מחשבות חדשות, הוצאת מפעלות הבינתחומי הרצליה, עמ' 15.

ספרות ומדיניות ציבורית

הספרות המשפטית העוסקת בנושא הקרקעות רבת-גוונים. יש שמדגישים היבטים נורמטיביים בסוגיות קונקרטיות של דיני ההפקעות ודיני נזקי התכנון,³ ויש שמספקים הסברים חברתיים-תרבותיים להתהוות דיני הפקעת המקרקעין בישראל, כמו גידול האוכלוסייה היהודית באמצעות קליטת עלייה והעדר תמיכה אידיאולוגית באתוס הקניין הפרטי.⁴ מחקרים נוספים עוסקים בהיבטים מהותיים של מגמות ההפרטה,⁵ בשאלות מוסדיות והליכיות הכרוכות בהן,⁶ ובהיבטים נורמטיביים של קרקע ולאום.⁷ אף הזירה הפוליטית קיבלה התייחסות ענפה. מחקרים מאוחרים מדגישים את הפן התרבותי בדיון על הקרקעות בישראל ובכך מנסים להחזיר את הדיון על הקרקעות אל הזירה הפוליטית, בה המדיניות הציבורית של הקרקעות בישראל מוסברת על ידי כלכלה פוליטית, צדק חברתי ופרשנות תרבותית המזינים זה את זה.⁸ מחקרים נוספים מהשנים האחרונות יותר עוסקים בסוגיות תיאורטיות וידועים כמחקרי "הצדק החלוקתי".⁹ מחקרים אלה פחות מדגישים היבטים פונקציונליים-אופרטיביים המתבקשים לאחר בדיקת המסגרת ואשר מבטאים ניתוח אנליטי של אותן "קופסאות שחורות".¹⁰

מהם העקרונות על פיהם ניתן ליישם את עקרון הצדק החלוקתי? האם ניתן ליישב את המחלוקת הערכית העולה מהמחקרים הקיימים? מהי המשמעות של אי-יישוב המחלוקת הערכית על עיצוב מדיניות קרקעית? מהן ההשלכות של קביעת עובדות בשטח על עיצוב מדיניות קרקעית? האם קיימים שחקנים פוליטיים נוספים, שפחות

- 3 ראו מאמרים של י' ויסמן, א' גרוס, א' חביב סגל, ר' לוינסון זמיר, ח' דגן בתוך (ח' דגן: עורך) (1999), *מקרקעין בישראל: בין הפרטי ללאומי*; וכן א' סופר, ח' קנו, ס' קדר, ר' שמיר, א' בנבנשתי, א' זמיר וא' בנבנשתי, בנושא קרקע ולאום. לוינסון זמיר, שם.
- 4 י' ויסמן, ר' אלטרמן, א' יפתחאל, ס' אוטולנגי, בתוך דגן, לעיל הערה 3.
- 5 ד' ברק ארז, בתוך דגן, לעיל הערה 3.
- 6 סופר, קנו, קדר, שמיר, זמיר ובנבנשתי, לעיל הערה 3.
- 7 דאו מאמרים של י' שנהב, א' קמפ, נ' זיו ור' שמיר, א' יפתחאל וס' קדר, ד' רבינוביץ, י' יונה וי' ספורטא, ר' קלוש וי' לריון, ח' חבר בתוך י' שנהב (עורך) (2000), *תיאוריה וביקורת*, גיליון 16.
- 8 בהתייחסות לקרקעות, ראו ס' קדר וא' יפתחאל, ד' ברק ארז בתוך מ' מאוטנר (עורך) (2000), *צדק חלוקתי בישראל*, הוצאת רמות-אוניברסיטת תל אביב. ראו גם תקצירים של ר' סטטמן, י' אדרעי, י' דהאן, מ' דרורי, ע' זלצברגר, א' כנורו, י' בלנק, מ' בירנהק, א' מרגלית, ח' ג'בארין, ס' קדר, מ'דרורי, ר' זכאי נוימן, א' שפירא, ח' סוויר, י' חזן, מ' קריף, ר' אלטרמן בתוך אתר הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת חיפה.
- 9 "קופסאות שחורות" מכנה י' שנהב, (לעיל הערה 8), קטגוריות עובדתיות כמו תוכנית אב, הפשרת קרקעות, בעלי קרקעות, תוכנית מתאר וכד'. מושגים אלה, לדעת שנהב, מסתירים מחלוקות ומייצרות מראית עין של דיון רציונלי, ולדעתו יש לפענחם ולהעמידם לדין תרבותי.

הודגשו במחקרים הקיימים? שאלות מסוג זה, כמו גם הצבעה על גורמים נוספים הקשורים לתהליך קביעת המדיניות ולפוליטיקה של הקרקעות בישראל, יכולים להשליך על עיצובה של מדיניות ציבורית שאמנם לא תהיה אופטימלית, אך תהיה ניתנת ליישום.¹¹

ואכן תהליך תכנון כולל, תוך ראייה רחבה של התאמת התוכניות למדיניות כוללת, הנו ללא ספק אבן היסוד הנדרשת כאשר ניגשים להציע מדיניות לחלוקת קרקעות ישימה. ברוח זו מנסה דפנה ברק-ארז להתוות עיקרים למדיניות בתחום חלוקת הקרקעות בישראל.¹² ברק-ארז מציינת אמנם כי המושג "צדק חלוקתי" הוא "עמום", אך עם זאת אינו סיסמה חסרת תוכן, וכי ניתן לשרטט מספר קווים ראשוניים לגבי תכניו. כך למשל העיקרון של צדק חלוקתי מחייב שמועצת מקרקעי ישראל ובעקבותיה מינהל מקרקעי ישראל יקיימו מדיניות שתביא בחשבון צרכים של קבוצות אוכלוסייה שונות, והוא מחייב להותיר עתודות קרקע עבור דור העתיד.¹³ ואולם מי יקבע איך וכיצד יחולקו הקרקעות? ברק-ארז ממליצה על מתווה רעיוני, לפיו יש להתמקד בשלב הראשון בשיפור הפרוצדורה של קבלת ההחלטות באופן שיגדיל את הסיכויים להתחשבות במרב האינטרסים הרלוונטיים. שיפור זה, מציעה ברק-ארז, צריך להתמקד בשתי רפורמות עיקריות – לפתוח יותר בפני הציבור את הליך קבלת ההחלטות הנוגעות למקרקעי ישראל, ולשתף מספר רב יותר של קבוצות אוכלוסייה שונות בהליך זה.¹⁴ הגם שיש בדבריה מן ההיגיון, מאמרה נעדר התייחסות לחלק העוסק בהיתכנות הרפורמות המוצעות. האם רפורמות אלה ישימות? מהם החסמים הצפויים להיקרא בדרך? וכיצד חסמים אלה ישפיעו בסופו של תהליך על עיצוב הרפורמה?

מאמר זה מבקש לבדוק את התנאים המבניים והתרבותיים, כמו גם את האינטרסים של השחקנים העיקריים, שברצותם ישנו וברצותם לא. שלב ההיתכנות של הצעות הרפורמות השונות הנו נדבך חשוב בכל מעריך מדיניות ציבורית.

11 היחלשות האידיאולוגיה הקולקטיבית ובמקביל עליית הערכים של כלכלת השוק ככלל ושל אידיאולוגיית הפרטה: ראו ס' קרר וא' יפתחאל, לעיל הערה 9 וראו גם מאוטר, לעיל הערה 3.

12 ברק-ארז, ד. (2004) "צדק חלוקתי במקרקעי ישראל: בעקבות בג"ץ הקרקעות החקלאיות בעקבות בג"ץ 244/00 עמותת שיח חרש למען השיח הדמוקרטי נ- שר התשתיות הלאומיות", המשפט 18: 54-63.

13 ראו גם חננאל, ר' (אוגוסט 2004) "עקרונות מנחים לפעולת ממי" – החובה בשמידה על מינהל ציבורי תקין, הגינות, צדק חלוקתי ושוויון בהקצאת המקרקעין הציבוריים במדינת ישראל", מוגש לחברי ועדת גדיש – הוועדה לרפורמה במינהל מקרקעי ישראל. <http://www.ha-keshet.org.il/files/kviat.pdf>.

14 שם, הערה 12 עמ' 60.

השאלה המחקרית ומודל לעיצוב רפורמה יסודית

השאלה המרכזית לה יש לתת מענה היא, מדוע ובאילו תנאים מתרחשות רפורמות מוסדיות יסודיות של המערכת הפוליטית? אנסה בקצרה להציע מודל לעיצוב רפורמה מוסדית, המשלב בין היבטים מבניים-תרבותיים ובין היבטים הקשורים לפעילות השחקנים השונים בספירה הפוליטית. את המודל הזה אבקש להדגים על ישראל ולטעון כי בישראל מתקיימים תנאים המהווים כר נוח לרפורמות פוליטיות מחד גיסא, אך מאידך גיסא רב הנסתר על הנגלה ויש להיערך מבעוד מועד למה שמרבית מתכנני המדיניות ממליצים – תכנון כולל ומקיף.

המודל המוצע מורכב משני נדבכים. נדבך אובייקטיבי, לפיו תנאים מבניים ותרבותיים מסוימים פועלים על השחקנים השונים ומסייעים או חוסמים תהליך של שינוי מוסדי; ונדבך סובייקטיבי הבוחן את השאלה איך מתעצב שינוי מוסדי. נדבך זה הנו אסטרטגי באופיו, ומבקש להתחקות אחר השחקנים השונים, המוטיבציות שלהם והאינטראקציות ביניהם, עד להבשלת רעיון השינוי המוסדי לכדי פתרון מדיני בבית המחוקקים.

להלן מוצג תרשים זרימה של המודל המוצע. אחריו אפרט את המשתנים המסבירים ואת הרציונל המחבר ביניהם.

תרשים 1 : מודל לשינוי מוסדי



מהבחינה האובייקטיבית של תהליך הערכת מדיניות, שני התנאים המכניים והתרבותיים הם:

1. מידת היציבות הכלכלית והפוליטית.
2. אופי התרבות הפוליטית כפי שהיא מאופיינת ביחסם של האזרחים הפועלים בחברה נתונה כלפי הנורמות הדמוקרטיות.

על פי הטיעון, מידה גבוהה של אי-יציבות כלכלית ופוליטית ומידה גבוהה של נורמות דמוקרטיות חלשות מובילות לאכיפתם של שיקולי טווח קצר בקרב סוכני השינוי. המודל מניח כי שיקולי הזמן של השחקנים משפיעים על מידת יציבותו של השינוי, כפי שבאה לידי ביטוי במידת יישומו ובעוצמת הניסיונות לשנותו. לפיכך, השינוי המוסדי יהיה פחות יציב ככל שאי-היציבות הפוליטית והכלכלית ההתחלתית תהיה גבוהה יותר וככל שהתפיסה הדמוקרטית פרוצדורלית יותר.

הרציונל נעוץ בעומס הביקושים מחד גיסא, ואי-המשילות מאידך גיסא.¹⁵ הללו מובילים במשך הזמן, בין השאר, לאי-יציבות כלכלית ופוליטית כפי שהיא נתפסת בעיני האזרחים. אי-יציבות זו יכולה להוביל בנקודת זמן נתונה לתחושת אי-ודאות בקרב הציבור ובקרב סוכני השינוי, הגורמת לסוכני השינוי להתמקד בהשגת תוצאות מיידיות. במצב זה, לקיחת סיכונים ובניית ציפיות לעתיד הרחוק חסרות בסיס מציאותי-רציונלי.¹⁶

לפיכך, ייטו השחקנים להתמקד בשיקולי טווח קצר של מיקסום אינטרסים מידיים או שימוש בשינוי מוסדי לפתרון משברים כלכליים, פוליטיים וחברתיים בוערים. במילים אחרות, בתנאי אי-יציבות, ובהעדר תהליך למידה מתקדם של עיצוב אמונות ברורות ומוגדרות, שיקולי השחקנים אינם מונחים על ידי ראייה לעתיד הרחוק, משום שאין להם כלים להעריך כיצד ייראו הדברים באותם שלבים ולפיכך ההתמקדות היא בשיקולי טווח קצר.

15 נחמיאס, ד' וא' אריאן (2003), "מרד הדמוקרטיה", המכון הישראלי לדמוקרטיה; נחמיאס, ד' וג' מנחם (1999), "מדיניות ציבורית", המכון הישראלי לדמוקרטיה; נחמיאס, ד' וא' סנר (1999), "משילות ומדיניות ציבורית" בתוך: מדיניות ציבורית, עורכים: ד' נחמיאס וג' מנחם, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

16 De Haan, J. and C.L.J. Siermann (1995) "New Evidence on the Relationship between Democracy and Economic Growth", *Public Choice*, 86: 175-198; Gastil, R.D. (1990) "The Comparative Survey of Freedom: Experiences and Suggestions", *Studies in Comparative International Development*, 25: 25-50; Scully, G.W. and Daniel J. S. (1991) "Ranking Economic Liberty Across Countries", *Public Choice*, 69: 121-152; Wittmann, D. (1989) Why Democracies Produce Efficient Results, *Journal of Political Economy*, 97: 1395-1424.

במקביל, קיים קשר ישיר בין התרבות הפוליטית לבין שיקולי הזמן של השחקנים. ככל שהנורמות הדמוקרטיות בחברה נתונה מהותיות יותר ויסודיות יותר, כך נוטים האנשים בחברה לרחוש יותר כבוד לשלטון החוק ולכללי המשחק הדמוקרטיים. לפיכך, הם יראו את השינויים בכללי המשחק כחלק מתהליך יסודי יותר וארוך טווח. במילים אחרות, צפוי שידגישו שיקולי טווח ארוך בעיצוב השינויים. ואולם, אם חברה נתונה מאופיינת בגישה אינסטרומנטלית לנורמות דמוקרטיות (דמוקרטיה פרוצדורלית), אזי השחקנים יונחו על ידי שיקולים קצרי טווח, דוגמת אינטרסים מידיים ורצון לתת מענה מידי לבעיות עמוקות. כתוצאה מכך, שינוי מוסדי המתקבל על בסיס שיקולים כאלה, נתון גם הוא למניפולציות של אינטרסים מידיים אחרים וצורך לפתור בעיות נוספות.¹⁷ בהקשר זה ניתן לומר כי בישראל טרם נתגבשו אמונות המכירות במהותיות הדמוקרטית.¹⁸

לפיכך, השינוי המוסדי יהיה פחות יציב ככל שאי-היציבות הפוליטית והכלכלית ההתחלתית תהיה גבוהה יותר וככל שהתפיסה הדמוקרטית תהיה פרוצדורלית יותר.

מהבחינה הסובייקטיבית של תהליך הערכת מדיניות, ובהינתן תנאים אלה, ניתן להצביע על שני שלבים בניתוח התהליך של עיצוב שינוי מוסדי של רפורמות פוליטיות: השלב הראשון בוחן את הצורך החברתי בשינוי מוסדי ואת הופעת היזמים הפוליטיים. השלב השני בוחן את האינטראקציות שבין השחקנים השונים על רקע תנאים מבניים ותרבותיים.

על פי המודל, קיומה של תחושה של אצל "סוכני השינוי" לגבי צורך בשינוי הכללים הפוליטיים שהתפתח אצל הציבור, מהווה תנאי הכרחי לתחילתו של תהליך עיצוב שינוי מוסדי. המודל מצביע על קיומה של תחושה בקרב קבוצה רחבה בציבור לגבי הצורך בשינוי הכללים הפוליטיים, כמשתנה הכרחי המסביר את התנעת תהליך השינוי המוסדי. תחושה זו נוצרת לאחר תהליך למידה, במסגרתו מתפתחת ההבנה בקרב חברי הקבוצה כי כדי לשנות את המצב, קרי: לספק את המדיניות שבמחסור ולפתור

Riker, W.H (1980), "Implications From the Disequilibrium of Majority Rule For the Study of Institutions", *American Political Science Review* , 74, 432 - 447

18 ראו בין השאר: קימולינג, ב' (2004), מהגרים, מתיישבים, ילידים, עלמא/עם עובד 155-153. מזרחי, מ' ומינני, א' (2006), מדיניות ציבורית בק חברה ומשפט, ירושלים: כרמל.

Migdal, J.S (2001), *Through the Lens of Israel. Explorations in State and Society*, State University of New York Press, Albany

את הבעיה, יש לפעול לשינוי הכללים הפוליטיים. לתפיסות האנשים לגבי עומק אי-היציבות הכלכלית והפוליטית יש השלכה על התפתחותה של תחושה זו של צורך בשינוי הכלל הפוליטי.

הפרמטר השני הם היזמים הפוליטיים. הללו מזהים את הצורך (אמונה) בשינוי הכללים הפוליטיים, כמו גם את התועלת שתצמח להם מהשינוי. אמונה זו נמצאת בשלבי תהליך עיצוב, ובנקודת זמן מסוימת החשיבות של היזמים הפוליטיים טמונה ביכולתם הראשונית לקשר בין מידת אי-שביעות הרצון בקרב הציבור ובין השינוי המוסדי אותו הם מציעים כפתרון לבעיה החברתית. פתרון זה מוגדר להלן כהצבעה על הון אלקטורלי – Electoral Capital. בהון אלקטורלי הכוונה לנכסים (תדמית, משאבים ריאליים, תמיכת קבוצות) בהם סוכן השינוי יכול להשתמש למיקסום התועלות שלו. כך למשל, פוליטיקאי יכול להשתמש בהם למיקסום סיכויי היבחרותו. על פי היגיון זה, היזם הפוליטי פועל לקידום השינוי לא רק מתוך מחשבה אידיאולוגית אלא, בין השאר, מתוך מחשבה שתומכי השינוי יתגמלו אותו בתמיכה פוליטית ו/או שקידום השינוי ימקסם את יוקרתו הציבורית. ואולם, לא ברור מאליו כי השינוי המוסדי אותו הוגה היזם הפוליטי כפתרון לבעיה החברתית, יאומץ כהון אלקטורלי על ידי שאר השחקנים. היכולת של היזם להפוך את רעיון השינוי המוסדי להון אלקטורלי, קשורה ליכולתו להפיץ בקרב השחקנים הפוליטיים איתם הוא חובר, את ההבנה כי אימוצו של השינוי המוסדי יביא למיקסום סיכויי היבחרותו ו/או יוקרתם הציבורית. בפעולתו זו מתרגם היזם הפוליטי את הבעיה החברתית לבעיה שצריכה לקבל מענה באמצעות מדיניות.¹⁹

ניתוח ומחשבות לעתיד

בהתייחס לדילמה הטמונה בנושא המאמר, ניתן לומר כי ישראל מתאפיינת באי-משילות שגדלה עם השנים לצד אי-יציבות כלכלית ופוליטית ובעיות ביטחון מחד גיסא, ובעלייתה של תרבות של השתתפות פוליטית אלטרנטיבית מאידך גיסא (כזו הנוטה יותר לכיוון דמוקרטיה פרוצדורלית). דומה כי יש בתנאים אלה לקדם שיקולי

19 להרחבה בדבר יזמים פוליטיים, ראו גם דורון ג', א' לכל (2002), הפוליטיקה של השכול, תל אביב: הקיבוץ המאוחד; דורון, ג' (2006), משטר נשיאותי לישראל, ירושלים: כרמל עמ' 93.

.Doron, G. and I. Sened, (2001) *Political Bargaining: Theory, Practice, and Process*, Sage Publications

טווח קצר בקרב סוכני השינוי, ובכך הם מקלים על קידום של תהליך לעיצוב שינוי מוסדי של רפורמות פוליטיות יסודיות בישראל.

עם זאת, הפן האובייקטיבי של הערכת מדיניות ציבורית אינו מספיק. שומה על מעריך מדיניות להתעמת עם הפן הסובייקטיבי, הכולל את האינטראקציות שבין השחקנים השונים. אינטראקציות אלה חשובות למיפוי ראשוני. הניסיון של רפורמת "הבחירה הישירה" ב-1992 והביטול שלה ב-2001 מגלה, כי לקידום רפורמה פוליטית יסודית יש להיערך מבעוד מועד. על מלאכת ההיערכות מנצחים היזמים הפוליטיים המגדירים את הבעיה החברתית וממליצים על פתרון. פתרון זה באסטרטגיה נכונה ובהלימה עם תנאים מבניים נתונים, יכול להתפס כהון אלקטורלי בקרב קובעי המדיניות. או אז הדרך אל אימוצו קלה יותר.

המצב הקיים כיום, לפיו בית המשפט ממוצב כמי שיש בידו לפתור את סוגיית חלוקת הקרקעות, אינו פתרון ישים. וזאת ממספר סיבות. ראשית, התפקיד המרכזי שממלא היום בית המשפט העליון בעיצוב סדר היום החברתי-פוליטי בישראל הוא תוצאה של תהליכים חברתיים ופוליטיים עמוקים ומורכבים בחברה הישראלית. תהליכים אלה הם המהווים תנאי הכרחי לעיצובו של שיווי משקל של אקטיביזם שיפוטי, בעוד שעמדות וגישות השופטים הנם בבחינת תנאים מספיקים המשפיעים על מידת ההתערבות של בית המשפט העליון.²⁰

שנית, גם ארגונים לא-ממשלתיים, הבוחרים לקדם זכויות אדם דרך הערוץ של בג"צ, עלולים לפגוע בסיכוי לבסס נורמות ליברליות ודמוקרטיות בחברה הישראלית. ההתבססות הבלעדית כמעט על הערוץ המשפטי והעדפתו על פני הפעלת לחץ על הרשויות המחוקקת והמבצעת פוגעים בעיקרון של הפרדת הרשויות כאחד היסודות של חברה ליברלית ודמוקרטית. למעשה, הארגונים הלא-ממשלתיים מאפשרים ואף דורשים מבית המשפט העליון לפעול כמעצב מדיניות, מבלי שקיימים כללים מוגדרים הנותנים לו את הסמכות לכך. התנהגות מעין זו עלולה להתפרש על ידי גורמים שונים

20 ראו למשל ברזילי, ג' 1998. "שקיעת המפלגות והמערכת המשפטית", אצל דני קורן (עורך), שקיעת המפלגות. תל אביב: זמורה ביתן, עמ' 116-125; ברזילי, ג' 1998, "הגמוניה שיפוטית, קיטוביות מפלגתית ושינוי חברתי", פוליטיקה, 2, ירושלים: המכון ליחסים בינלאומיים ע"ש לאונרד ריוויס, עמ' 51-32; שלמה מזרחי ואסף מירני (2006), מדיניות ציבורית בין חברה ומשפט, ירושלים: כרמל; יצחק גל-נור, "על המשפוט של החיים הציבוריים בישראל", משפט וממשל, מס' 7 (1) 2004, עמ' 355. Hofnung, M. (1999) "Israeli Constitutional Politics: the Fragility of Impartiality", *Israel Affairs*, 5, 355-54-34.

כולזול של הארגונים הללו בכללי משחק מוגדרים ולפיכך כמתן לגיטימציה לאי-כיבוד החוק. יחד עם זאת, הפניית עיקר המאמץ כלפי הרשות השופטת והעדפתה על פני פעילות מול הרשויות האחרות ובעיקר על פעילות מול הציבור הרחב, עלולות לכסס את האמונה בקרב הציבור שזכויות אדם הן עניין של קבוצה צרה, אליטיסטית בדרך כלל, עם מאפיינים חברתיים מוגדרים מאוד. תהליך מעין זה עלול להאט בצורה משמעותית את התבססותן של נורמות דמוקרטיות, כמו גם לפגוע ביכולתם של אותם ארגונים להוות בסיס לחברה אזרחית בישראל.²¹

החלטת בית המשפט העליון בפרשת הקרקעות 2002, שביטאה הסדר "עמום" של צדק חלוקתי, הובילה בין היתר, על רקע התנאים המבניים שפורטו לעיל, למבוי סתום בתחום פיתוח הקרקעות, ההתיישבות והקליטה מחד גיסא, ולתרבות של אי-לגאליזם מובנה, ללא יכולת ממשית לבצע אכיפה מצד הרשויות. ברי הוא כי בכך בעצם נקבעות עובדות הלכה למעשה.

נדמה כי בהינתן התנאים המבניים והתרבותיים שצוינו לעיל, הרי שהשחקנים המרכזיים היו ועודם המפלגות המרכזיות, חברי הכנסת והמפלגות הקטנות, שבשל מבנה הקואליציה יכולות להיות ממוקמות כלשון מאזניים בהקמת קואליציה. על מעריך מדיניות קרקעית כלשהי יהיה להתחשב בעמדתן ולאחר את הנוסחה שתהיה מקובלת עליהן. נוסחה שתיראה כהון אלקטורלי.

אסטרטגיות מומלצות בכל זאת הן: מיקוד השינוי המוסדי כאסטרטגיה שנועדה לאפשר קבלתו של שינוי מוסדי מצומצם יותר בעלויות נמוכות יותר; אסטרטגיות לגיוס משאבים הן ברמת הקבוצה היוזמת והן ברמה כוללת יותר של גיוס הפרופסיה; למשל: הלימה עם אישיותו ויוקרתו של היוזם הפוליטי, בחירת אנשים המנותבים אל האליטה גם אם לא תפסו עמדות כוח פוליטיות רשמיות, ריכוז סביב כתיבת התוכנית של מיטב המומחים בראייה רחבה; גיוס מימון, מפני שקידום הרעיון יקר; אימוץ אסטרטגיות לגיוס השתתפות הציבור כמו למשל, שימוש בתקשורת להשפעה על זירות, עיצוב דעת קהל והעלאת הסוגיה לסדר היום; ניצול עיתוי משברי העלאת נושא לסדר היום;

21 גביוון, ר' 1991. "זכויות האדם", בתוך: מקראה זכויות האדם והאזרח בישראל. כרך א', תל אביב: פרייור תקשורת בע"מ, עמ' 25-30.

Meydani, A. and S. Mizrahi (2006) "The Politics and Strategies of Defending Human Rights: The Israeli Case".

Israel Law Review 39 (1): 39-56

הערכת מדיניות קרקעית בישראל: האם קיימת היתכנותה של רפורמה יסודית

שימוש בתמריצים ובמוצרים נלווים, מודעות בעיתונים, ראיונות של סוכני השינוי, עריכת כנסים ועצרות שיסוקרו בהרחבה; מיקוד הלובי בחברי כנסת ספציפיים ליצירת לחץ ואיתות על אפשרות של פגיעה בסיכוי ההיכרות שלהם, כמו גם בראש הממשלה, מוסדות המפלגה ויושב ראש ועדת החוקה כגורמים מרכזיים, יחד עם שיתוף פעולה בין יזמים פוליטיים חיצוניים לבין יזמים פוליטיים פנים-פרלמנטריים.

אומדן ערך שירותי סביבה ונוף של שטחים פתוחים במדינת-כרך

עזרא סדן ונאוה חרובי*

קשה לאמוד במישרין את ערך שירותי הסביבה והנוף הנגזרים מפיסת שטח פתוח בלתי מבונה. למעשה, כאשר הרשות המוסמכת קובעת כי אתר מסוים יהיה מותר בבנייה וייועד לשימושים המבונים הסחירים, היא מוותרת על האלטרנטיבה המתבטאת בערך הגלום בשימושי קרקע כשטח פתוח בלתי סחיר. לעומת זאת, כאשר אותה רשות קובעת כי אתר מסוים יהיה אסור בבנייה וישמש את השימושים הבלתי סחירים, היא מוותרת על האלטרנטיבה המתבטאת בערך הגלום בשימושי קרקע כשטח מבונה סחיר. במסגרת הצרה של מדינה-כרך, הרשות המוסמכת מודעת לערך הגלום בשימושים האלטרנטיביים הסחירים הניתנים לאומדן כמותי אמין. כעזר להחלטות הרשות המתייחסות לקרקע המוקדשת לשימושים בלתי סחירים, מוצג להלן אומדן המתבסס על העדפה קולקטיבית נגלית ועל הערך האלטרנטיבי של הקרקע בסמיכות מקום לשטח פתוח, וזאת על פי מחירי הנדל"ן. אומדן זה יתאים לישראל כמדינת-כרך דינמית. בנוסף יוצגו להלן סדרי הגודל של הערך האלטרנטיבי של שטחים פתוחים עבור שלוש דוגמאות מייצגות: השטחים הפתוחים של שפת הים והירקון ליד תל אביב-יפו, יערות הכרמל ליד חיפה והשטח החקלאי ליד כפר סבא. סדרי הגודל שנאמדו ליחידה של 10 דונם המתבטאים ב-10 מיליון דולר במטרופולין של תל אביב וחיפה ו-1.5 מיליון דולר בכפר סבא, מעידים על הצורך לכלול ערכים משמעותיים אלה בכל החלטה של פיתוח שטחים פתוחים או פגיעה בהם.

לא ניתן לאמוד במישרין את הערך של שירותי סביבה ונוף הנגזרים מפיסת שטח פתוח בלתי מבונה כגון, יער או חורשה, מטע או שדה מזרע, פארק או שמורת טבע, רצועת חוף ים או שפת אגם, גדה של נהר או פאת מדבר. את ערך השירות במגזר העסקי ניתן לקרוא ברשומות לפי המחיר הריאלי אשר נגזר בין השאר, מההעדפה הנגלית של הצרכן.

*פרופ' עזרא סדן, האוניברסיטה העברית ירושלים; פרופ' נאוה חרובי, המכללה האקדמית נתניה.

כדי לאמוד את המחירים של שירותי סביבה ונוף עבור שטחים פתוחים, יש להבחין בין שירותים הנצרכים בפועל באופן אינדיווידואלי, כמו שירותי פארק הנצרכים על ידי משפחה היוצאת לפיקניק, שבהם ניתן לעתים לגבות דמי כניסה, לבין שירותים הנצרכים קולקטיבית, כמו נוף. חלק נכבד של שירותי הסביבה והנוף, כמו הנוף הנשקף לעיני נוסע בדרך ציבורית פתוחה, מהווים מוצרים ציבוריים הנצרכים קולקטיבית, אשר כפופים למנגנוני הקמה והקצאה מינהליים שאינם מסתייעים בגורמים מסחריים (Papandreou, 1994; Rolston, 1988; Pearce, 1994). לשיטות האמידה הקיימות יש מגבלות ההולכות ומכבידות ככל שמתרחקים מן ההקצאה באמצעות מנגנון שוק (Fausold and Lilieholm, 1996). קיימות דרכים שונות לאמוד את מחירי יחידות השירות של שטחים פתוחים בהתאם לאופי הצריכה ולסחירותם בשוק. עבור קרקע המוקדשת לשימושים בלתי סחירים, נתמקד באומדן המתבסס על ההעדפה הקולקטיבית הנגלית, אשר יתבסס על הערך האלטרנטיבי של הקרקע בסמיכות מקום המשמשת לשימושים הסחירים.

שיטות אמידה

ניתן לאמוד את מחירי יחידות השירות של שטחים פתוחים לפי הקטגוריות הבאות:

- א. שירותים הנצרכים אינדיווידואלית, שהם שירותים סחירים למעשה.
- ב. שירותים הנצרכים אינדיווידואלית, שהם סחירים להלכה אך בלתי סחירים למעשה, כהיותם כפופים להקצאה מינהלית.
- ג. שירותים הנצרכים קולקטיבית, שהם בלתי סחירים להלכה ולמעשה.

בלוח 1 אנו מבחינים בין שירותי סביבה ונוף של שטחים פתוחים הנצרכים אינדיווידואלית או הנצרכים קולקטיבית עבור שלוש גזרות – נופש, נוף ומורשת.

לוח 1: גזרות ומערכים של שירותי סביבה ונוף של שטחים פתוחים במדינת ישראל

ג. מערך ביקוש קולקטיבי, ללא מנגנון הקצאה אפקטיבי	ב. מערך ביקוש אינדיווידואלי, הקצאה באמצעות מנגנונים מינהליים	א. מערך ביקוש אינדיווידואלי, הקצאה באמצעות מנגנוני שוק	
שירותים בלתי סחירים		שירותים סחירים	
	שירותי נופש ונוף של אתרי שטחים פתוחים המתנהלים ללא דמי שירות מסחריים ומתפקדים כאתרי נופש ותיור נוף מכוונים של הפרט	שירותי נופש של אתרי* שטחים פתוחים המתנהלים כעסק** המתפקד כאתר ביקור מכוון של הפרט	(1) נופש
שירותי נוף של מרחבי*** שטחים פתוחים העוטפים את נחלת הכלל		שירותי נוף של שטחים פתוחים העוטפים את סביבת המגורים שהיא נחלת הפרט	(2) נוף
שירותי מורשת של מרחבי שטחים פתוחים בנחלת הכלל	שירותי מורשת של אתרי שטחים פתוחים בנחלת הכלל שהם אתרי ביקור (עלייה לרגל) של הפרט		(3) מורשת

* "אתר" בהקשר הנוכחי הוא מקום הניתן, פיזית ונורמטיבית, לתיחום. עקרונית, הכניסה לאתר המתוחם ניתנת לבקרה ולשיווק.

** "עסק" בהקשר הנוכחי הוא גורם המתנהל כעסק. זה יכול להיות תאגיד עסקי, מלכ"ר או תאגיד של הממשלה או של השלטון המקומי.

*** "מרחב" בהקשר הנוכחי הוא מקום אשר איננו ניתן לתיחום. אין דרך לגבות דמי שימוש על יחידת שירות הנגזרת מן המרחב.

לכל קטגוריה ניתן להתאים אחת או יותר משיטות האמידה הבאות:

א. אמידה על סמך נתונים קיימים

כאשר יש הקצאה באמצעות מנגנוני שוק למערך ביקוש אינדיווידואלי – למשל, שירותי נופש של אתרי שטחים פתוחים המתנהלים כעסק – ניתן לאמוד את הפרמטרים

של הביקוש לשירותי שטחים פתוחים על סמך נתונים המצויים ברשומות סטטיסטיות, רשומות חשבונאיות של הפירמות הנוגעות בדבר, או רשומות של שלטונות המס.

ג. אמידה של עלות הנסיעה על סמך שאלונים

כאשר יש הקצאה באמצעות מנגנונים מינהליים למערך ביקוש אינדיווידואלי ללא דמי שירות, למשל: חופי ים, פארקים ויערות ציבוריים, ניתן לאמוד באמצעות שאלונים את עלות הנסיעה של המשתמשים בפועל (Beal, 1995).

ג. אמידה על סמך הערכה מותנית

כאשר המוצר הציבורי נצרך על ידי הקולקטיב החברתי בכללותו ולא על ידי הפרט או משק הבית, כמו שירותי נוף של מרחבי שטחים פתוחים, ניתן לאמוד את הערך הכלכלי של צריכה קולקטיבית באמצעות הערכה מותנית, המתארת כמה הנשאל מוכן לשלם עבור התועלת הנגזרת מקיומו של נכס זה או אחר (Fleisher and Tsur, 1999; Lorenzo et al., 2000; De Groot, 1994; Green, 1996; Hadker et al., 1992). הנשאל עשוי להתנהג כ"טרמפיסט" המבקש לקיים נכס סביבתי בציפייה, כי עלות הקיום של הנכס תיפול על הזולת ולהציע לשלם סכום העולה על מגבלות התקציב העומד לרשותו (Patterson and Duffield, 1991). יש גם קושי הנובע מנטייה להשיב תשובות מבלי להתייחס נכונה לנטיות לב אמיתיות (Kahneman and Knetsch, 1992), ולכן הממצאים עשויים להעיד על סדרי גודל בלבד (Arrow, 1993). ניתן גם להשתמש ברכיבים השונים של מאפייני השטח הפתוח כגון: נוף, צל והפחתת רעש, על מנת להעריך את תרומתו לציבור (Haruyv and Shalhevet, 2005).

ד. מחירים הדוניים

במערך ביקוש קולקטיבי יש אפשרות נוספת לאמוד את תרומתם של האספקטים הסביבתיים לערך הנכסים לפי הגישה של "מחירים הדוניים". גישה זאת מתארת את מחירי הנדל"ן הסמוכים לשטח הפתוח בהשוואה למחירי נדל"ן רחוקים מהשטח אך דומים במאפיינים אחרים. למשל, Zeibst and Weicher (1973) הצביעו על פער של 7% עד 23% בין ערך דירות שחזיתן פונה לעבר שטח פתוח לכין ערך הדירות העורפיות.

ה. הערכה קולקטיבית נגלית

אנו נשתמש במחירי נדל"ן בסמוך לשטח פתוח כמחיר אלטרנטיבי של נדל"ן שייכנה

על השטח הפתוח, כמבטאים הערכה קולקטיבית נגלית של הציבור. גישה זאת מתאימה לשטחים פתוחים במדינת ישראל המהווה מדינת-כרך (city-state) (למעט נפת באר שבע והנפות הצפונית-מזרחיות של מחוז הצפון).

במדינת-כרך יש תחרות עזה על שימושי קרקע חלופיים בין שטחים מבונים עם שימושים סחירים לבין שטחים פתוחים עם שימושים בלתי סחירים. במדינות המערב, החלטה מעין זו נופלת במסגרת של רשות ציבורית המוסמכת על פי חוק לתכנן ולקבוע ייעודי קרקע. כאשר הרשות קובעת כי אתר מסוים יהיה מותר בבנייה וייעוד לשימושים המבונים הסחירים, היא מוותרת על האלטרנטיבה המתבטאת בערך הגלום בשימושי קרקע כשטח פתוח בלתי סחיר. לעומת זאת, כאשר קובעת אותה רשות, כי אתר מסוים יהיה אסור בבנייה וישמש את השימושים הבלתי סחירים, היא מוותרת על האלטרנטיבה, כלומר, על הערך הגלום בשימושי קרקע מבונה כשטח סחיר. במסגרת הצרה של מדינת-כרך, הרשות המוסמכת (המועצה והוועדות לתכנון ולבנייה) מודעת לערך הגלום בשימושים האלטרנטיביים הסחירים שכן, הערכים הגלומים בשימושים אלה ניתנים, בדרך כלל, לאומדן כמותי אמין. בהחלטות הרשות המתייחסות לקרקע המוקדשת לשימושים בלתי סחירים, מתאימה הגישה המתוארת כמבטאת העדפה קולקטיבית נגלית, אשר מתבססת על הערך האלטרנטיבי של הקרקע בסמיכות מקום לשטחים פתוחים.

דינמיקה של הערך האלטרנטיבי של השטחים הפתוחים במדינת ישראל

מדינת-הכרך הישראלית, הכוללת שלושה מטרופולינים – תל אביב, חיפה וירושלים – היא מדינת-כרך דינמית, שאוכלוסייתה מתרבה והולכת ויש לחץ ביקושים גובר לשימושי קרקע סחירים כתוצאה מתהליך מתמשך של גידול והצטופפות אוכלוסייה בחלקת ארץ קטנה נתונה. שיעור גידול האוכלוסייה בישראל היה ועודנו תולדה של התפתחות בשני אפיקים: אפיק הריבוי הטבעי ואפיק העלייה (וההגירה נטו). בשנים 1948-2001 נרשם שיעור גידול אוכלוסייה ממוצע של 4% לשנה. הריבוי הטבעי תרם 58.5% לשיעור גידול זה והעלייה או ההגירה נטו תרמה 41.5%. עלייה עתירת הון-אנוש והשקעה מתמשכת בהשכלתם של ילידי הארץ וחניכיה, כרכו את התהליך ארוך הטווח של גידול האוכלוסייה עם צמיחה משקית הבאה לידי ביטוי בעליית התוצר וההכנסה לנפש במאות אחוזים. השילוב של גידול האוכלוסייה והצמיחה המשקית גרם לעלייה

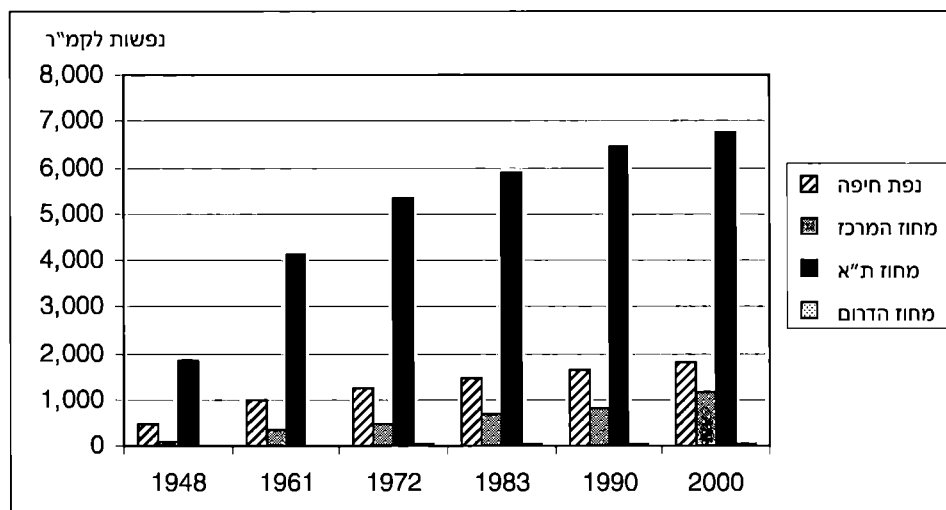
אומדן ערך שירותי סביבה ונוף של שטחים פתוחים במדינת-כרך

מתמשכת בביקושים לשטחי תעסוקה. השילוב של גידול האוכלוסייה והעלייה בהכנסה לנפש גרם לעלייה הולכת ומתמשכת בביקושים לשטחי מגורים, כאשר בסך הכול, הלך ערך הקרקע ועלה. תהליך הציפוף בא לידי ביטוי בלוח 2 להלן. שני התהליכים המקבילים של הגברת צפיפות והתייקרות דירות, משתקפים בתרשימים 1 ו-2.

לוח 2: צפיפות האוכלוסייה, נפשות לקמ"ר, ישראל 1948–2000

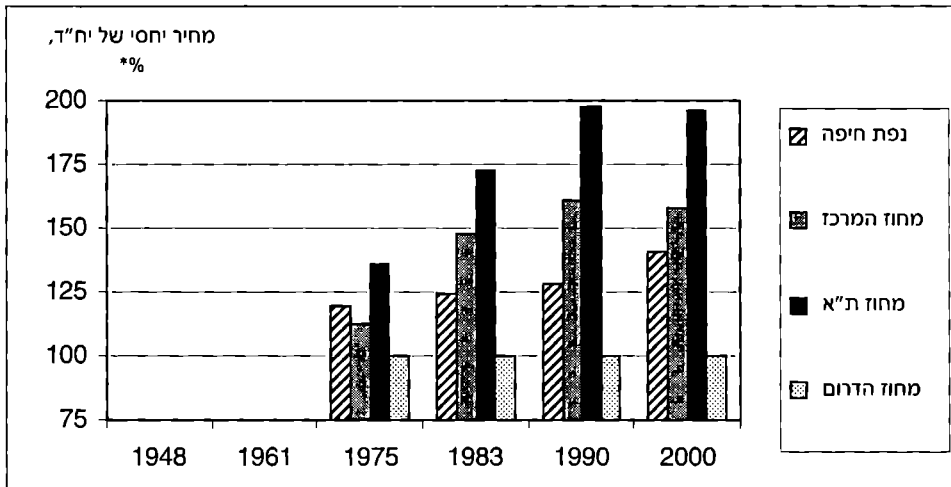
שנה	1948	1961	1972	1983	1990	1995	2000
נפת ב"ש	1	8	16	21	26	32	38
ישראל (למעט נפת ב"ש)	111	269	351	419	494	563	639

תרשים 1: צפיפות האוכלוסייה, "אזורי הביקוש", 1948–2000*



* מעובד על פי: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 2002, לוח 2.4, ושנתונים קודמים. "אזורי הביקוש" = מחוזות תל אביב והמרכז ונפת חיפה. נפת חיפה = שקלול גולמי של נתוני "חיפה" ו"קרית"; מחוז המרכז = שקלול גולמי של נתוני "גוש דן", "שרון" ו"מרכז"; מחוז תל אביב = שקלול גולמי של "גוש דן", "שרון" ו"תל אביב".

תרשים 2: מחירים יחסיים של יחידות דיור בבעלות הדיירים ב"אזורי הביקוש", 1975-2000*



* המחיר היחסי מבטא את היחס, באחוזים, של מחיר יחידת דיור של 4 חדרים בבעלות הדייר במחוז או בנפה הנוגעים בדבר, יחסית למחיר יחידת דיור של 4 חדרים בבעלות הדייר באזור הדרום. לפי ההגדרה בסקר "מחירי דירות בבעלות הדיירים" של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שהתפרסם בחוברת: משרד הבינוי והשיכון, מידע חודשי, מאי 2003, לוח ב-4, ולוחות מקבילים בחוברת קודמת.

הביקוש לשטח מגורים ב"אזורי הביקוש", שהוא הגורם המוביל בביקוש לשטחים מבונים, מהווה תולדה שיטתית של מספר גורמים: האוכלוסייה ההולכת וגדלה, העדפות האוכלוסייה המעדיפה את המחוזות והנפות במרכז הארץ והתוצר (ההכנסה) ההולך וצומח.

בתרשים 2, המחיר היחסי הוא היחס, באחוזים, בין המחיר הנומינלי של יחידת דיור של 4 חדרים במחוז או בנפה הנוגעים בדבר, לבין המחיר הנומינלי הבורזמני של יחידת דיור של 4 חדרים באזור הדרום, אשר מייצג את השוליים הגיאוגרפיים ("האקסטנסביים") של התפרשות שטח המגורים במדינה. אנו מניחים כי בכל נקודת זמן המחיר הנומינלי של יחידת דיור במרחב הדרומי מבטא את עלות הבינוי בתוספת רווח "נורמלי" ומחיר אלמנטרי לקרקע. מכאן, ניתן להתייחס אל ערך יחידת הדיור מעל 100%, כאל פרמיה במחיר יחידת הדיור עבור מיקום במישור הארצי, המתווספת לערך הבסיסי של פיסת קרקע הממוקמת במחוז או בנפה הנוגעים בדבר. למשל, המחיר היחסי של יחידת דיור

של 4 חדרים בחיפה בשנת 1975 היה 120%, ואילו בשנת 2000 עלה ל-141%, היינו, הפרמיה הגלומה במחיר יחידת הדיור על המיקום במישור הארצי עלתה מ-20% ל-41% מעלות הבינוי.

המגמה המצטיירת לעיל משמעותה עלייה מתמשכת בפרמיה הריאלית במחיר יחידת הדיור על המיקום במישור הארצי דהיינו, במחיר האלטרנטיבי של השטחים הפתוחים במרחבים של מטרופולין תל אביב, מטרופולין ירושלים ומטרופולין חיפה. בשנות ה-2000 נשקו שלוש המטרופולינים זו לזו ויצרו רצף המקיף כ-30% של שטח המדינה וכ-90% של תושביה. כבר בסוף שנות ה-90, הגיע משקלם של השטחים התפוסים לצורכי בינוי למגורים, לתעשייה ולתיירות ולצורכי חציבה, ל-17% מכלל השטח של הרצף המטרופוליני, זאת בהשוואה ל-1.4% ביתר חלקי הארץ. ניתן לשער כי בטווח הארוך יילך הרצף המטרופוליני ויתהדק, ובמסגרתו עתידים תהליכי הציפוף, עליית התוצר וההכנסה לנפש להתמשך. לכן תעלה הפרמיה הגלומה במחיר יחידת הדיור על מיקום במישור הארצי ועמה המחיר האלטרנטיבי של יחידת שטח פתוח.

אומדן ערך אלטרנטיבי אמפירי של שטחים פתוחים הנושקים בשטחים מבונים

נמחיש את סדרי הגודל של הערך האלטרנטיבי של שטחים פתוחים באמצעות שלוש דוגמאות: השטחים הפתוחים של שפת הים והירקון הנושקים לתל אביב-יפו, יערות הכרמל הנושקים לחיפה והשטח החקלאי הנושק לכפר סבא. אומדן המחיר האלטרנטיבי של יחידת שטח פתוח מתבסס על מחירי נדל"ן של הצד הסחיר, כפי שמייצג גם את הרכיב הסביבתי המתייחס, בין השאר, לנראות ולהשפעות האחרות של השטח הפתוח הנושק בעליל לצד הסחיר, ובכך משתקפת ההערפה הקולקטיבית הנגלית של הפרטים.

א. גזרת הפארקים על הירקון

המחיר האלטרנטיבי של דונם שטח פתוח המשתייך, למשל, לפארק הירקון הגובל בשטח מגורים סמוך, נמדד במיליוני שקלים. אמדנו מחירים עבור נתוני 32 השכונות של תל אביב-יפו. עבור כל אחת מהשכונות נלקטו, ממקורות מסחריים שונים (כגון: המחירונים של לוי יצחק ו"גמולב"), המחירים המקסימליים עבור דירה של 3, 4 ו-5

חדרים בבעלות הדיירים, באמצע שנת 1999 (ערב המיתון העמוק). כמו כן נקבע לכל שכונה המרחק המינימלי לשפת הירקון ו/או לשפת הים. לקובץ הנתונים הותאמה משוואה ליניארית המייחסת את המחיר האופייני של יחידת הדירור היקרה ביותר בסוגה בשכונה, אל התכונות הייחודיות של אגד השכונות (אליו משתייכת השכונה) וכן מרחק השכונה משפת הירקון או חוף הים (לעומת נקודת התייחסות של 4 ק"מ). הממצאים מוצגים בלוח 3 להלן.

לוח 3: אומדן של מחירי הדירות בבעלות הדיירים האופייניים בשכונות השונות של ת"א-יפו (באמצע שנת 1999) – בערכים של אלפי דולרים

מחיר דירה עם מרחק ממוצע (אשר המרחק בינה לבין שפת הים או הירקון שווה לממוצע המרחק באגד השכונות)	מחיר דירה היפותטית ממוצעת (אשר המרחק בינה לבין שפת הים או הירקון הוא 4 ק"מ)	אגד שכונות
315	192	עבר הירקון *
340	175	צפון העיר **
225	87	מרכז העיר ודרומה ***
185	185	מזרח האילון ****

* עבר הירקון – 27 תצפיות ב-9 שכונות ברבעים 1-2

** צפון העיר – 24 תצפיות ב-8 שכונות ברבעים 3-4

*** מרכז העיר ודרומה – 21 תצפיות ב-8 שכונות ברבעים 5-8

**** מזרח האילון – 20 תצפיות ב-7 שכונות ברובע 9.

הממצא המעניין בהרצה זו הוא הפרמטר על פיו לכל ק"מ של קרבה לשפת הים או הירקון (לעומת נקודת התייחסות של 4 ק"מ), מתווספת למחיר הדירה האופיינית פרמיה עבור סמיכות לשטח פתוח בערך של 52.5 אלף דולר/ק"מ. למשל, מחיר דירה ממוצעת בבעלות הדיירים באגד השכונות של מזרח האילון נאמד ב-185 אלף דולר. מרחק דירה זו משפת הים או מהירקון הוא 4 ק"מ, לכן אין למחיר הדירה כל תוספת. לעומת זאת, מחיר דירה ממוצעת בבעלות הדיירים באגד השכונות של צפון העיר, המרוחקת כ-4 ק"מ משפת הים או מהירקון, נאמד ב-175 אלף דולר. במציאות, מרחק דירה זו משפת הים או מהירקון הוא 0.9 ק"מ, לכן מתווספת למחיר

הדירה פרמיה במחיר יחידת הדיור על סמיכות לשטח פתוח בשיעור: 162.8 אלף (= $52.5 \times (4.0-0.9)$) ומחיר הדירה הממוצעת הנאמד הוא כ-340 אלף דולר.

את תל אביב-יפו ניתן להמשיך ולפתח על ידי קידום תוכניות באגד השכונות של עבר הירקון, במרחקים הנעים בין 0.95 ל-2.75 ק"מ, ובממוצע 1.7 ק"מ משפת הים או מהירקון. במסגרת הטיעון בלבד ניתן גם לשרטט תוכנית דמיונית בסדר גודל של 10 דונם למגורים, אשר תמוקם במרחק של 0.4 ק"מ משפת הירקון, בדומה למצוי באגד השכונות של צפון העיר שמדרום לירקון ועליהם ניתן יהיה לכוון, במסגרת מדיניות התכנון, כ-150 יחידות דיור. בהשוואה לממוצע של יחידות הדיור מעבר לירקון, המרחק של יחידות אלה משפת הירקון יתקצר ב-1.3 ק"מ כלומר, המרחק הממוצע של 1.7 ק"מ יפחת ב-0.4 ק"מ. תוספת הערך ליחידת דיור: 68.25 אלפי דולרים ליחידה (= 1.3×52.5 אלף דולר לק"מ) ועבור כל 150 היחידות כ-10 מיליון דולר. מכאן, הפרמיה במחיר השטח לבינוי עקב סמיכות לשטח פתוח היא בסדר גודל של כ-1 מיליון דולר לדונם ברוטו המהווה תוספת ערך, מעל ומעבר לערך הקרקע הממוצע באגד השכונות האמור.

הנחת העבודה היא כי הרשות המוסמכת להכריע בשאלות של תכנון ובנייה דוחה תוכניות דוגמת התוכנית הדמיונית הנידונה בזה ובכך היא מוותרת, עבור 10 דונם, על תוספת פוטנציאלית של כ-10 מיליון דולר למלאי ההון הריאלי הסחיר. משמע, הרשות העריכה כי הערך הנוכחי של תרומת 10 הדונמים למשק ולחברה, במסלול הבלתי סחיר כשהם פנויים מבינוי, שווה לכל הפחות לאובדן הערך הנוכחי של התרומה למלאי הסחיר של 10 מיליון דולר. אם יתעורר צורך, כביכול, להפקיע 10 דונמים מהשטח הפתוח באחת החלופות של פרויקט הרחבה של דרך ציבורית סמוכה, יש להוסיף לעלויות את הערך הזקוף של כ-10 מיליון דולר, מעבר לעלויות הגלומות בתשומות של מוצרים ושירותים.

ב. גזרת יערות הכרמל

גם באזור חיפה המחיר האלטרנטיבי של דונם שטח פתוח המשתייך ליערות הכרמל, כשהוא גובל בשטח מגורים, נמדד במיליוני שקלים. על מנת לכמת את היחס בין הערך האלטרנטיבי לסמיכות המקום, אמדנו מחירים עבור נתוני 254 רחובות וקטעי רחובות ב-25 מתחמים (שכונות) של העיר חיפה, כפי שהם מוגדרים במדריכים המסחריים (לוי יצחק ו"גמולב"). הרחובות השונים דורגו על פי החשיפה היחסית לנוף, זאת, על פי

מיקומם במפה (מרחק וקווי גובה) יחסית לנוף ולרחובות סמוכים. הדירוג הוא סידורי ומבחין בשלוש רמות לפי חשיפה לנוף.

בכל אחד מהרחובות נלקטו, ממקורות מסחריים שונים, המחירים השכיחים עבור דירות של 4 חדרים בבעלות הדיירים באמצע שנת 1999 (ערב המיתון העמוק). הותאמה משוואה ליניארית המייחסת את המחיר השכיח של יחידת דיור של 4 חדרים בבעלות הדייר ברחוב, בהתייחס אל העומק היחסי של המתחם כלומר, היחס באחוזים בין עומק היער הסמוך לעומק השכונה (קוטר השכונה הניצב לחזית הנוף) וכן דירוג הרחוב במסגרת המתחם על פי החשיפה היחסית לנוף: בסיסי, בינוני וגבוה. בלוח 4 מפורטים ממצאי ההרצה בהתייחס לממוצעי שלוש החטיבות.

לוח 4: אומדן של מחירי דירות בנות 4 חדרים בבעלות הדיירים בחטיבות שונות של העיר חיפה (באמצע שנת 1999)

מחיר מלא** בכשיפות גבוהה לנוף	מחיר מלא** בכשיפות מתקרמת לנוף	מחיר מלא** בכשיפות בסיסית לנוף	המחיר הבסיסי	שיעור העומק היחסי* הממוצע	חטיבה
אלפי דולר לדירה של 4 חדרים				%	
250.0	230.5	211.5	154.5	175	האצבעות
227.5	208.0	188.5		105	גב ההר
לא רלוונטי	לא רלוונטי	154.5		זניח	המורדות והעיר התחתית

* עומק יחסי = יחס באחוזים בין עומק היער הסמוך לעומק השכונה.
 ** המחיר המלא = המחיר הבסיסי X הדירוג + העומק היחסי הממוצע באחוזים X אומדן מקדם העומק היחסי (0.325) אלף דולר כתוספת על כל אחוז המתווסף לשיעור העומק היחסי.

בהתייחס לקודקוד החדירה הנוכחית של שטחי המגורים אל תוך היער, העומק היחסי המקסימלי מגיע עד ל-370%, כלומר, עומק היער הסמוך (עד למרחק של 1 ק"מ) גדול פי 3.7 מקוטר השכונה (הניצב אל היער), כאשר הבינוני במתחמים אלה מאפשר חשיפה לנוף למרבית יחידות הדיור. הדירוג הסידורי במתחמים אלה הוא ממוצע של הדירוג

הגבוה והבינוני (1.1875). בנסיכות אלה יהיה צפי המחיר המעוגל במתחמים אלו: 305 אלפי דולר ($154.5 = 0.325 \times 370\% + 1.1875 \times$ אלף דולר לאחוז עומק יחסי).

בהשוואה ליחידה שוות גודל במורד ההר, מדובר בתוספת פרמיה במחיר יחידת הדיור על סמיכות לשטח פתוח של כ-160 אלף דולר. אם נניח כי 10 דונם של יער "בתול" עשויים לאכלס רק 65 יחידות דיור, מדובר בתוספת פרמיה במחיר השטח לכינוי על סמיכות לשטח פתוח בסדר גודל של 9.9 מיליוני דולר ($65 \times 160 =$). במילים אחרות, הפיתוח של 1 דונם שטח גולמי יתרום כ-1.1 מיליון דולר כתוספת ערך, מעל ומעבר לערך האלטרנטיבה במורד ההר. אם יתעורר צורך כביכול, להפקיע 10 דונמים מהיער באחת החלופות של פרויקט הרחבה של דרך ציבורית סמוכה, יש להוסיף לעלויות את הערך הזקוף של כ-10 מיליון דולר, מעבר לעלויות הגלומות בתשומות של מוצרים ושירותים.

ג. גזרת כפר סבא

נציג דוגמה נוספת המתייחסת לשטחים הפתוחים המהווים מרכיב משמעותי במעטפת העוטפת את העיר כפר סבא. בשונה משתי הדוגמאות הקודמות, במקרה זה העיר היא עיר שדה ולא עיר מרכזית, והשטח החקלאי תורם את מרכיב השטח הפתוח. על מנת לכמת את הערך האלטרנטיבי של המרכיב הפתוח אמדנו מחירים עבור נתוני 109 רחובות וקטעי רחובות ב-9 מתחמים של העיר כפר סבא, כפי שהם מוגדרים במדריכים המסחריים. בכל אחד מן הרחובות נלקטו, ממקורות מסחריים שונים, המחירים השכיחים עבור דירות של 4 חדרים בבעלות הדיירים בראשית שנת 2003 והם שוערכו, בעזרת מדד מחירי דירות בבעלות הדיירים, לרמת המחירים של אמצע שנת 1999.

הותאמה משוואה ליניארית המייחסת את המחיר השכיח של יחידת דיור של 4 חדרים ברחוב אל משתנים הכוללים מיקום הרחוב, ביחס למרכז העיר ודירוג הרחוב על פי החשיפה היחסית לנוף (חשיפה לנוף עירוני, חשיפה לנוף כפרי בסמוך לדופן השטח הפתוח, חשיפה לנוף כפרי על דופן השטח הפתוח). ממצאי ההרצה מופיעים בלוח 5 להלן.

**לוח 5: אומדן של מחירי דירות בנות 4 חדרים בבעלות הדיירים בעיר כפר סבא
באמצע שנת 2003 (משוערך לרמת מחירי הדירות של שנת 1999)**

מחיר דירה בשולי העיר (ללא חשיפה לשטח חקלאי פתוח)	מחיר דירה בלב העיר (ללא חשיפה לשטח חקלאי פתוח)	מחיר דירה על או סמוך לדופן העיר החשופה לשטח חקלאי פתוח
אלפי דולר לדירה של 4 חדרים		
140	165	185

בהתייחס לקודקוד החדירה הנוכחית של שטחי המגורים אל תוך השטח החקלאי (בצפון העיר), הרי בהשוואה ליחידה שוות גודל בלב העיר מדובר בתוספת ערך של כ-20 אלף דולר. אם נניח כי 10 דונם של שטח חקלאי עשויים לאכלס 75 יחידות דיור, מדובר בתוספת ערך כוללת של 1.5 מיליון דולר (= 20X75), או, הפיתוח של 1 דונם שטח גולמי כולל יתרום כ-150 אלף דולר. זוהי תוספת ערך, מעל ומעבר לאלטרנטיבה, בהנחה כי ניתן להוסיף יחידות דיור בלב העיר. אם יתעורר צורך להפקיע מן השטח החקלאי הפתוח 10 דונמים לצורכי אלטרנטיבה מסוימת להרחבה של דרך ציבורית, צריך יהיה להוסיף לעלויות כ- 1.5 מיליון דולר מעבר לעלויות הגלומות במוצרים ושירותים.

מפל הפרמיות על סמיכות לשטח פתוח בין תל אביב-יפו לכפר סבא, משמעותי. בתל אביב-יפו ובחיפה מדובר בסדר גודל של כמיליון דולר לדונם. בכפר סבא מדובר בסדר גודל של כ-150 אלף דולר לדונם. דהיינו, הפרמיה הגלומה במחיר יחידת הדיור על סמיכות לשטח פתוח בכפר סבא שקולה כנגד 15% בלבד של הפרמיה על סמיכות לשטח פתוח בתל אביב-יפו או בחיפה. בפער הנצפה עשויים להשתקף שלושה גורמים: מספר יחידות הדיור לדונם, מפל פרמיות במחירי יחידות הדיור על מיקום במישור הארצי מן העיר הראשה לעיר שדה, ושוני באיכויות השטח הפתוח, כגון, משפת ים או נחל לשטח חקלאי פתוח.

סיכום ומסקנות

יש קושי במיפוי העדפות קולקטיביות עבור תועלות בלתי סחירות הגלומות בשטחים אסורים לכינוי. במאמר זה תוארה גישה של העדפה קולקטיבית נגלית, אשר מתייחסת לאומדן ערך של שטח פתוח באמצעות ערך הנדל"ן שייבנה לידו, אשר מושפע ממנו. שיטה זאת מתאימה במיוחד למדינת-כרך כמו ישראל, כאשר עלות של שטח פתוח מתבטאת בעלות האלטרנטיבית של שטח מבונה סמוך.

סדרי הגודל שנמנו ליחידה של 10 דונם, מתבטאים ב-10 מיליון דולר במטרופולין של תל אביב וחיפה ו-1.5 מיליון דולר בכפר סבא, ומעידים על הצורך לכלול ערכים משמעותיים אלו בכל החלטה של פיתוח שטחים פתוחים או פגיעה בהם.

אם יידרש בינוי ביטחוני, תחבורתי או בינוי ציבורי אחר, ייתכן כי אחת או יותר מחלופות הבינוי המתוכנן תדרוש לוותר על פיסת קרקע פתוחה בסדר גודל משמעותי. בנסיבות אלה רצוי, כי בחינת עלות-תועלת של חלופות הבינוי המתוכנן תביא עובדה זו בחשבון. כל חלופת תכנון של פרויקט ציבורי אשר תחייב הפשרה של שטח פתוח תועמד למבחן עלות-תועלת כשהיא מחויבת בעלות האלטרנטיבית של הקרקע המופשרת, אשר תיעשה באחת השיטות המקובלות, ולא תפחת מן הערך האלטרנטיבי של קרקע זאת בשימוש נדל"ני פוטנציאלי.

ספרות

1. Arrow, K., R. Solow and others (1993), Panel on Contingent Valuation, Report of the National Oceanic and Atmospheric Administration, Washington D.C.
2. Beal, D.J. (1995) "A Travel Cost Analysis of the Value of Carnarvon Gorge National Park for Recreational Use, Review of Marketing and Agricultural Economics, 63(2): 292 – 303.
3. De Groot, R.S., (1994), Environmental function and the economic value of natural ecosystem. Pages 151-168 in "Investing in Natural Capital: The Ecological Economics Approach to Sustainability". Island Press, Washington, DC.
4. Duffield, J.W. and Patterson, D.A. (1991) "Field Testing Existence Value: An Instream Flow Fund for Montana Rivers", Paper presented at the annual meeting of the American Economic Association, New Orleans.
5. Fausold, C.J., and Lilieholm, R.J., (1996), "The Economic Value of Open Space", Lincoln Institute of Land Policy research paper, Cambridge, MA.
6. Fleischer, A. Tsur, Y. (1999). Measuring the Recreational Value of

- Agricultural Landscape, Working Paper No. 9911, The Center for Agricultural Economic Research, Rehovot, Israel.
7. Green, B., (1996), "Countryside Conservation", E & FN SPON, LONDON.
 8. Hadker, Nandini, et al. "Willingness to Pay for Borivli National Park: Evidence from a Contingent Valuation", *Ecological Economics*, 21(2): 105–22.
 9. Haruvy, N. and Shalhevet, S. (2005) Optimal Allocation of Agricultural Crops in the Open Spaces in Israel: Economic, Financial and Environmental Considerations, *Journal of Financial Management and Analysis* 17 (2): 103–107
 10. Kahneman, D. and J. L. Knetsch (1992). Valuing Public Goods: The Purchase of Moral Satisfaction, *Journal of Environmental Economics and Management* 22: 57–70.
 11. Lorenzo, A.B., Blanche, C.A., Qi, Y., Guidry. M.M., (2000), Assessing Residents' WTP to preserve the community urban forest: A small-city case study. *Journal of Arboriculture* 26(6): 319–337
 12. Papandreu, A (1994) *Externality and Institutions*, London, Clarenon Press, P. 49, The MIT press
 13. Pearce, D.W. (ed) (1994) *The MIT Dictionary of Modern Economics*, Cambridge
 14. Rolston, H., III., (1988), *Environment Ethics: Duties to and Values in the Natural World*. Temple University Press, Philadelphia, PA. 391 pages.
 15. Weicher, J.C., and Zeibst, R.H., (1973) "the Externalities of Neighborhood Park: An Empirical Investigation", *Land Economics* 49: 99–105.
 16. Weisbord, B.A., (1964), "Collective-Consumption Services of Individual-Consumption Goods", *Quarterly Journal of Economics* 78: 471–473.

✓
"העקרונות שהנחו את קרן קימת כאשר נכנסה למשא ומתן עם המדינה בשאלת חילופי הקרקעות על פי המלצות ועדת גדיש היו שניים:

- קק"ל תשמור על העיקרון של "דונם תמורת דונם". כלומר: תמורת כל שטח שקק"ל תעביר למדינה היא תקבל בחליפין מהמדינה אותו שטח קרקע בנגב ובגליל.
- קק"ל תקבל תמורה מלאה בעבור החילופין. על פי תזכיר התאגדות של קרן קימת היא איננה רשאית להעביר בעלות באדמותיה. מן הטעם הזה נראה כי הפתרון של חליפין עם המדינה הוא המתבקש ב"עסקה" זאת. זה ועוד. על פי תקנותיה קק"ל גם איננה רשאית להעביר קרקע תמורת כסף. כלומר: קק"ל אינה רשאית למכור קרקע תמורת כסף אלא רק לבצע חליפין. כדי שניתן יהיה לאפשר את ביצוע העסקה הכרח לשנות את התזכיר של קרן קימת".

✓
"היתרון הגדול שיצמח לקק"ל אם יושג הסדר הוא התמורה הכספית המאוד משמעותית שתיכנס לקופת קק"ל. על פי הערכות מומחי המינהל מדובר בתמורה בסיסית בשיעור של כ-130 מיליון ₪ שאליה יש להוסיף עוד תמורה ממסים בשיעור של 30 מיליון ₪ בשנה. כלומר: התמורה הריאלית תהיה בגובה של כ-160 מיליון ₪ בשנה. לכך יש להוסיף הכנסות קק"ל מהמקרקעין של המינהל. השורה התחתונה של ההכנסות השנתיות של קק"ל תגיע לכ-450 מיליון ₪".

✓
"אחת התוצאות המדהימות והמוצלחות של הבעלות הציפונית והממלכתית על קרקעותיה של ארץ ישראל, ושל מדיניות שיכון ממשלתית תומכת, בעיקר סיבסוד המשכנתאות, באה לידי ביטוי בעובדה שבישראל 76% מהדירות הן בבעלות הגרים בהן. הגורם המרכזי לכך הוא הבעלות הלאומית והממלכתית על הקרקעות המבוקשות בישראל. כדי לשמר את המצב הזה חייבים כל הגורמים הציפוניים בישראל להתאחד ולהתארגן נגד מגמת השינוי המוצע ולעשות הכל בכדי שתומכי הרפורמה לא יוכלו להשתלט על קרקעות הלאום".

✓
"בשנות התשעים התגלע ניגוד בין המדיניות הקרקעית בישראל לבין דוקטרינת התכנון. ניגוד זה התמקד בעתיד הקרקע החקלאית והוא נבע מכך שהתפיסה ששלטה בכיפה עד אז, אשר נתנה את הבכורה לשימוש החקלאי בקרקע – פשטה את הרגל, הן בשל תמורות אידיאולוגיות והן בשל תמורות כלכליות וחברתיות. אך בעוד שבתחום הקרקעי גרסה המדיניות שיש לעודד הסבת קרקעות חקלאיות לפיתוח, גרסו התפיסות התכנוניות שיש להתייחס לשטחים החקלאיים כשטחים פתוחים, וכי ראוי לשמר אותם ככאלה, בעוד שאת הפיתוח יש לכוון למטרופולינים ולישובים הקיימים".

✓
"במשך שנים נוצר פער בלתי ניתן לגישור בין השימוש הפונקציונאלי שעושים בעלי הזכויות במקרקעי ישראל לבין הוראות הכתובות בהחלטות מועצת המקרקעין, בנוהלי המינהל ובהסכמי החכירה. ישראל היא מדינת חוק שאינה יכולה להסכים עם הפער הזה. הפתרון שנמצא הוא בהגברת האכיפה – התראות, דמי שימוש שיש בהם רכיב של קנס ("דמי שימוש ראויים"), צווי מניעה, צווי פינוי וצווי הריסה. בדרך זו נגדעת פרנסתם של רבים והשקעות רבות הולכות לטמיון. כדי למצוא פתרון לפער הזה נדרשת מדיניות ממשלתית היודעת להבחין בין אזורים שבהם השמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים היא כורח חיוני לבין אזורים שבהם רצוי להתיר את הרסן ולאפשר פרנסה ותעסוקה במרחב הכפרי".