

בנוס ירושלים השישי  
מדיניות קרקעית לאומית

# קרקע

כתב עת של המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע



חשיפת המלצות צוות המומחים להנהגת רפורמה קרקעית



# קרקע

כתב עת לליבון סוגיות קרקעיות



יו"ר המכון: עמיעד (עדי) ניב  
עורך: עמי דור-און

**"קרקע" כתב עת של המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע**  
(מייסודה 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  
יור"ד המכון ומו"ל "קרקע": עדי ניב  
עורך "קרקע": עמי דור-און  
הוועדה האקדמית המייעצת שליד המכון:  
עדי ניב – יור"ד  
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: שימושי קרקע על גבול הצפון בעורף של מטולה: וילות טובלות בירוק. צילום: עדי ניב

# כנס ירושלים השישי למדיניות קרקעית לאומית

יו"ר הכנס: עדי ניב

- פתיחה: ח"כ זאב בויס, שר השיכון והבינוי, יו"ר מועצת מקרקעי ישראל

מושב ראשון

## האם דרושה רפורמה קרקעית בישראל?

- עדי ניב, יו"ר המכון לחקר מדיניות קרקעית
- פרופ' שמעון שטרית, האוניברסיטה העברית, בעבר שר הכלכלה והתכנון
- שמואל ריפמן, יו"ר המועצות האזוריות בישראל
- עו"ד רחל זכאי, יועצת משפטית של מינהל מקרקעי ישראל
- בארי הולצמן, יו"ר עמותת "ארמתי"

מושב שני

## מקרקעי קק"ל ומקרקעי המדינה

- פרופ' יצחק שנל, אוניברסיטת תל אביב
- אפי שטנצלר, יו"ר דירקטוריון קק"ל
- פרופ' ראסם ח'מאיסי, אוניברסיטת חיפה
- עו"ד מאיר אלפיה, היועץ המשפטי של קק"ל
- ד"ר אלכסנדר (סנדי) קידר, אוניברסיטת חיפה

**מושב שלישי**

## **חשיפה: המלצות צוות חשיבה מיוחד לרפורמה קרקעית**

הצגת הצוות והמשימה:

- פרופ' שלמה חסון, האוניברסיטה העברית ומכון "פוטורה" למחקרי מדיניות

**מושב רביעי**

## **מדיניות תכנון ומדיניות קרקעית**

- פרופ' עמירם גונן, האוניברסיטה העברית
- אדריכל שמאי אסיף, מנהל מינהל התכנון במשרד הפנים
- יעקב אפרתי, מנכ"ל מינהל מקרקעי ישראל
- עו"ד גרעון ויתקון, מנכ"ל בעבר של מינהל המקרקעין
- אברהם דובדבני, יו"ר עמית דירקטוריון קק"ל



## ראש הממשלה

ירושלים, אי טבת תשס"ח  
10 דצמבר 2007  
סימוכין: שוטף 258-3-עדי ניב

לכבוד  
מר עדי ניב  
יו"ר המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע  
יו"ר "כנס ירושלים" למדיניות קרקעית לאומית  
קרן קיימת לישראל  
ת"ד 7283  
ירושלים 91002

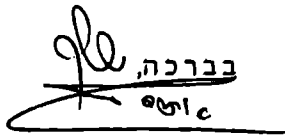
עדי היקר,

"כנס ירושלים" המתקיים מדי שנה בירושלים מהווה מוקד לאומי לדיון מעמיק בסוגיות הקרקעיות וברפורמות הנדרשות במדיניות הקרקעית הלאומית ובזה חשיבותו.

עודכנתי כי השנה תוצג בכינוס הצעה מיוחדת של צוות חשיבה אקדמי – ציבורי, בתחום הרפורמות הנדרשות. במדיניות הקרקעית הלאומית ואשמח גם אני להתעדכן ולשמוע מהן רפורמות אלה וכיצד ניתן ליישמן.

יודע אתה ומכיר את הערכתי למכון שבראשו אתה עומד ולהשפעה המיוחדת שיש לפעולותיו במערכות העוסקות במדיניות הקרקעית הממלכתית ובשימושי הקרקע.

אני מתנצל על כי עקב סיבות ידועות לא עלה בידי, על אף רצוני, להשתתף עמכם ב"כנס ירושלים למדיניות קרקעית לאומית". אנא מסור למשתתפי הכינוס את ברכתי ואיחולי הצלחה רבים לכנס החשוב הזה.

  
בברכה,  
אהוד אולמרט

העתק: מר זאב בויס, שר הבינוי והשיכון, יו"ר מועצת מקרקעי ישראל  
מר אפי שטנצלר, יו"ר דירקטוריון קק"ל

## תוכן העניינים

בשם "זכות השוויון" אי אפשר למחוק את המטרות

הציוניות / ח"כ זאב בויס - עמוד 9

רפורמה עכשיו / עדי ניב - עמוד 15

פסיקת בג"צ פוגעת בלגיטימיות של ישראל כמדינה

יהודית / שמעון שטרית - עמוד 26

למדינה ללא אדמה אין סיכוי להתקיים במזרח התיכון /

שמואל ריפמן - עמוד 35

הפרדת מקרקעי קק"ל ממקרקעי המדינה לא תוכל לשחרר

את קק"ל מהחובה לנהוג בשוויון בשימוש באדמותיה /

רחל זכאי - עמוד 39

צחוק הגורל: בחסדי המינהל "זכו" התנועות

ההתיישבותיות לקבל מעמד של "בר רשות" בקרקעותיהם

/ בארי הולצמן - עמוד 44

מבחן ההישרדות הגדול של הציונות תלוי ביכולתה של

המדינה לקיים דו-קיום הוגן עם המיעוטים שבתוכה /

יצחק שנל - עמוד 53

קק"ל לעולם לא תמעל בתפקידה הלאומי כנאמן של

קרקעות העם היהודי / אפי שטנצלר - עמוד 56



אין להתייחס לאוכלוסייה הערבית כמו אל נתינים חסרי זכויות אלא כאל אזרחים שווים / ראסם ח'מאיסי - עמוד 61

אסור שקק"ל תהפוך לגוף גזעני שקרקעותיו יעמדו רק לטובת צרכיו של העם היהודי / אלכסנדר (סנדי) קידר - עמוד 66

מן ההיבט הקרקעי קק"ל נמצאת כיום בצומת דרכים היסטורי שלא היה כדוגמתו / מאיר אלפיה - עמוד 71

המלצות צוות החשיבה המיוחד לרפורמה קרקעית בישראל / עמוד 75

דרושה: מדיניות של "המשכיות ושינוי" / שלמה חסון - עמוד 81

המטרה: צמצום התלות של העתיד הישראלי בקטר אחד, קטר תל אביב / עמירם גונן - עמוד 89

התכנון המרחבי מספק את הפתרונות לישראל - אחת המדינות הצפופות בעולם / שמאי אסיף - עמוד 92

רק מדיניות תכנון נכונה יכולה להעניק ערך ממשי ל"גולם" הקרוי קרקע / יעקב אפרתי - עמוד 97

מדיניות התכנון צריכה להכתיב את מדיניות ניהול המקרקעין - ולא להיפך / גדעון ויתקון - עמוד 100

קרקע היא משאב של זהות ושל לאום ולא רק בסיס לפעילות נדל"נית / אברהם דובדבני - עמוד 110



# בשם "זכות השוויון" אי אפשר למחוק את המטרות הציוניות

ח"כ זאב בויס

## שר השיכון והבינוי ויו"ר מועצת מקרקעי ישראל

בשעה שאנו עוסקים בנושא המדיניות הקרקעית הלאומית, צריך קודם כול להבהיר כי למרות כל הדיבורים ועל אף כל ההשגות וההסתייגויות של הפלסטינים ושל ארצות הברית לגבי הבנייה בירושלים ובהר חומה, מדינת ישראל תמשיך לבנות את ירושלים ולבנות בירושלים. עמדות האמריקנים לגבי הבנייה בירושלים כפי שהן מוצגות בחודשים האחרונים, אינן חדשות. הן מושמעות, בנוסח כזה או אחר, כבר שישים שנה. אנחנו מכירים את עמדות הירידה החשובה ביותר שיש למדינת ישראל, אבל גם הם וגם אנחנו יודעים כי בסוגיות מהסוג הזה מותר שיהיו חילוקי דעות ומחלוקת בין ידידים. למרות המחלוקת אנחנו בונים כיום 305 יחידות דיור נוספות בהר חומה. זו בנייה חוקית ולגיטימית כפי שהיתה בעבר בשכונות אחרות. הבנייה בהר חומה מתבצעת בתוך הגבולות המוניציפליים של ירושלים, וזכותנו המלאה להקים שכונות בתוך עיר הכירה שלנו.

זה באשר לבנייה בירושלים. אך ירושלים אינה הנושא היחיד. נושא חשוב אחר הוא מה מקומה של קק"ל ביחס לאדמות ישראל. בהקשר הזה אני מבקש לקבוע בצורה ברורה ביותר: מדינת ישראל כמדינה, וכמוה מינהל מקרקעי ישראל המנהל את כל אדמות ישראל לרכות אדמות קק"ל, חייבים לנהוג שוויון גמור בכל מה שקשור למדיניות הקרקעית שלה בכל אזרחי המדינה. השוויון הוא זכות בסיסית, יסודית, המעוגנת בחוקי היסוד של ישראל. מתוך נקודת הראות היסודית הזו חשוב ביותר שישראל תמשיך לנהוג במדיניות שוויונית כלפי אזרחיה. זה לא תמיד קל, זה לא תמיד פשוט. אבל למרות כל הקשיים חשוב שישראל תדבק בעיקרון ותחתור לקיים שוויון לא רק כדיבור אלא גם במעשה. זה צד אחד של המטבע. אבל קיים גם צד שני: ישראל אינה יכולה להתעלם מהמוסד החשוב הזה הקרוי קק"ל, מהרקע ההיסטורי להקמתו, מהמטרות שהציבו אבות הציונות, מהמטרות שסימן העם היהודי בתפוצותיו כאשר בא והפקיד את כספו בידי קק"ל כדי לרכוש אדמות לעם היהודי בארץ ישראל. אי אפשר

למחוק את כל אלה בשם זכות השוויון לאזרחי המדינה. זה דבר בלתי אפשרי. השאלה שאיתה אנו מתמודדים כיום היא, איך אנחנו מיישבים את שני הצדדים הללו. איך מקיימים את הזכות לשוויון לכל אזרחי המדינה בחלוקת משאבי המדינה מצד אחד, ובו בזמן זוכרים ושומרים על האדמות שנרכשו על ידי יהודים למטרות של גאולת קרקע לעם היהודי במסגרת המדינה הזאת, מדינתו של העם היהודי – ולא רק למען היהודים שגרים בישראל אלא גם למען העם היהודי כולו.

מדינת ישראל היהודית חייבת כיום למצוא פתרון לשאלה איך "מרבעים" את המעגל הזה – גם שומרים על זכות השוויון וגם מקיימים את העקרונות שהם מהותה של קק"ל ויעדיה ההיסטוריים. אני משוכנע שקיימים פתרונות נאותים לדילמה הזאת. אני מאוד מקווה שנמצא אותם ולא נצטרך להשתמש בכיפופי ידיים במערכת הפוליטית כדי לייצר פתרונות כאלה. נמצא פתרונות ונשחרר את בית המחוקקים הישראלי מהצורך לקבל הכרעה, כדרכה של פוליטיקה, שתהיה הכרעה רוב בניגוד לדעתו של מיעוט. יש למצוא לבעיה פתרון יסודי, מהותי, לא פתרון של טלאי על טלאי.

בתור יו"ר מועצת מקרקעי ישראל אני רוצה להציג את היעדים החשובים והמרכזיים בתחום המדיניות הקרקעית גם של משרד השיכון והבינוי וגם של מועצת המינהל.

לא אגלה כל סוד אם אזכיר שמדיניות ממשלות ישראל לדורותיהן היתה הצורך, ההכרה וגם ההבנה, שיש לחזק את הפריפריה במדינת ישראל. זו היתה המדיניות. אבל כאשר בוחנים מה נעשה לצורך מימוש המדיניות הזו בשנים האחרונות, רואים נסיגה גדולה מאוד במצב הפריפריות. גם הפריפריות הטריטוריאליות וגם הפריפריות הסוציו-אקונומיות שקיימות כאיים במרכז הארץ.

הנסיגה נוצרה בגלל פער בין המדיניות העקרונית הנכונה לבין המציאות. המציאות מגלה כי הפריפריות שוקעות ולשקיעה הזו יש ביטויים רבים שרק מעטים מהם קשורים במשרד הבינוי והשיכון. דוגמה למצב העגום הזה ניתן לקבל מן הנתונים בשטח. מ־2003 עד היום פחת השימוש במשכנתאות לרכישת דירות בפריפריות ב־60 אחוז. וזאת בשעה שקיימים תנאים טובים הרבה יותר מבעבר לרכוש דירה, יש היצע סביר ביותר של דירות, והריבית על המשכנתאות לדיור סבירה, זו ריבית שפחתה במרוצת השנים. ועוד נתון, ממש מימים אלה: בכאר שבע קיימות כ־800 דירות פנויות חדשות במחירים שווים לכל נפש. באר שבע איננה אזור ביקוש שבו ממריאים המחירים לשחקים. באר

שבע איננה תל אביב. המחירים בכאר שבע לא הושפעו מנסיקת המחירים באזורי הביקוש. ובכל זאת אין דורש לדירות בכאר שבע, וזאת בשעה שלכאורה היה חייב להתעורר ביקוש, כי חלק מתושבי שדרות, למשל, עוזבים את עירם בגלל הקסאמים והפצמ"רים.

הממשלה חייבת לפתור את הבעיה כדי לחזק את הפריפריה. אנו חייבים לחזור ולהשתמש במנופי העידוד והתמרוץ שהופעלו בעבר והוכיחו את עצמם כיעילים. אנחנו חייבים לחזור להקלות, להנחות במחירי הקרקע ולהגדרה מחדש של האזורים שבהם צריך להעניק את ההקלות האלה. כל הנושאים האלה מצויים בקדימות גבוהה על סדר יומו של מינהל מקרקעי ישראל.

**"מדיניות ממשלות  
ישראל היתה לחזק  
את הפריפריה  
במדינת ישראל.  
אבל כאשר בוחנים  
מה נעשה לצורך  
מימוש המדיניות,  
רואים נסיגה  
גדולה מאוד במצב  
של הפריפריה,  
גם הטריטוריאליה  
וגם הסוצי-  
אקונומיות  
שקיימות כאיים  
במרכז".**

כאשר דנים באזורי עדיפות לאומית, אסור לשכוח את נושא יישובי הקבע העתידיים שצריך לבנות בעבור מפוני גוש קטיף. בהקשר הזה יש לומר ביושר כי עד כה נכשלה המדינה, נכשלנו אנחנו, ביישובם מחדש של העקורים. המדינה, אנחנו, פינינו, עקרנו והחרבנו יישובים פורחים. זה היה החלק הראשון של הכישלון. החלק השני, וזו פשוט בושה, שאחרי שנתיים וחצי עדיין לא הגענו לפתרון בעיית המפונים ועדיין לא הגענו למצב שבו לכל עקורי גוש קטיף נמצאה מסגרת של יישובי קבע. אינני רוצה לבטל את הפעולות שנעשו. הן לא מעטות. כל מי שמגיע היום לאזור אשקלון וסביבתה ולאזור ניצן רואה תוצאות של עשייה לא מבוטלת. אבל רק למעטים מהמפונים נמצאה מסגרת של קבע. כדי להשלים את המלאכה למען העקורים מגוש קטיף נקים שבעה יישובים, חלקם חדשים, חלקם על בסיס יישובים קיימים במזרח חבל לכיש. וגם ליישובי הפריפריה האלה נצטרך להעניק העדפות.

אך יחד עם כל אלה יש לזכור כי לא כל האשמה מוטלת על הממשלה. הפכנו במשך השנים למומחים לסרבול הליכים במקום לקידום הליכים. על העשייה מעיקים ומעכבים חוסר יעילות וביורוקרטיה מתעצמת הכולמים ועוצרים את תנועת הגלגלים של הפיתוח והתכנון. אך לא רק הביורוקרטיה מעכבת. מי שמקשה מאוד על התקדמות

התהליכים הם "הירוקים" למיניהם. חלקם פועלים מתוך אמונה בצדקת דרכם. אך יש גם כאלה הפועלים מתוך אינטרסים צרים למרכה הצער. במסגרת המאמץ הלאומי לקיום התיישבות מחודשת למפוני גוש קטיף נוצרים עיכובים בידי חלק מהמתיישבים עצמם, שמערימים קשיים לא ענייניים ובכך מעכבים את סיום התהליך.

נושא חשוב נוסף נוגע לתושבי הפריפריה כדרום הארץ. לפי החלטת ממשלה מספר 1999 מה-15 ביולי החולף, תקום רשות להסדרת התיישבות הברווים בנגב. החלטה זו באה באיחור, ממש בדקה התשעים. אסור למדינת ישראל להחמיץ את ההזדמנות, אולי האחרונה, להגיע להסדר שיהיה מקובל על הברווים, על מדינת ישראל ויתרום לעתיד הנגב. המצב בשטח חמור ביותר כיוון שהמדינה לא הצליחה לבלום את ההשתלטות הבלתי מבוקרת, הבלתי מתוכננת, הבלתי חוקית של הברווים על אדמות המדינה בנגב. אם לא נעשה עכשיו, באופן מידי, את מה שחובה לעשות, אם נחמיץ את השעה הנכונה הזאת, הנגב יהיה אבוד ומערכת היחסים בין הברווים למדינת ישראל תהיה "על הקרשים", או "על הפנים" כפי שנהוג לומר כיום.

על אף האמירה החמורה הזאת חשוב לזכור כי עד היום בכל זאת נעשו דברים לא מעטים בתחום התפשטות הברדואים במרחבי הנגב. כל מי שעוסק בנושא יודע היטב כי "הליבה" של מערכת היחסים הטעונה בין הברווים לבין ישראל היא המחלוקת לגבי הבעלות על הקרקעות. הברווים טוענים לבעלות על קרקעות והמדינה מציבה סימן שאלה על טענות אלה ופעמים רבות אף הודפת אותן, בטענה שאין להן הוכחות חוקיות חד-משמעיות. בכל זאת הצליחה המדינה במשך השנים להקים שבע ערים ברדוויות בנגב וגם מועצה אזורית שמקיפה לא מעט יישובים, וכבר קיים בפועל תכנון מלא לעוד לא מעט יישובים ברדווים. העשייה הזו יצרה הליכים המתחילים לשנות את החברה הברדווית שעוברת מנוודות ממש אל תוך הליכי עיור המשפיעים לטובה על רמת החיים. ואלו אינם דברים של מה בכך. אך סוגיית הקרקעות מעכבת את השגתו של הסדר מלא.

החלטת הממשלה להקדיש מאמץ מיוחדת לפתרון הבעיה אינה פשוטה. משמעותה המעשית היא שבעצם הממשלה החליטה להפקיע מעצמה את הטיפול בלב הבעיה ומסרה אותו לידי ועדה ציבורית שבראשה יעמוד השופט בדימוס, מבקר המדינה לשעבר אליעזר גולדברג. כדי שלממשלה לא תהיה המילה הקובעת בוועדה הוחלט שנציגי הממשלה בה יהיו במיעוט – רק שלושה מבין שמונת החברים, והנציגים

האחרים יהיו שני נציגי ציבור ושני נציגי בדווים. הוועדה שכבר הפכה לאופרטיבית נתבקשה לטפל בסוגיית הקרקעות, לקבוע את עקרונות ההסדר המוצע, איך לקבוע את זכות הבעלות, למי באמת יש בעלות ולמי אין, וגם, מה יהיה טיבו של הפיצוי – בכסף או בקרקע, ואם בקרקע, האם זו תהיה קרקע חקלאית או קרקע עירונית.

מנהיגי הבדווים מצפים מאוד לתוצאות עבודתה של הוועדה. הם מאמינים שהעובדה שהוקמה ועדה ציבורית בראשות שופט ושאין בה רוב לממשלה, פירושה שזו איננה ועדה מטעם. אני מקווה ומאמין שעבודת הוועדה תניב החלטות והסדר שיפתרו אחת ולתמיד את בעיית חלוקת הקרקעות בין הבדווים למדינה בנגב, לפי שיהיה מאוחר מדי.

**"חובת המדינה  
למנוע "גלישה"  
של ערבים אל  
תוך היישובים  
היהודיים באזורי  
מגוריהם, בעיקר  
בגליל. התוכנית  
קיימת ומתרחבת  
וצריך לבלום  
אותה, או לפחות  
לצמצם אותה ככל  
האפשר".**

אבל לא רק בעיות הבדווים דורשות פתרון. בעיות חמורות הקשורות בקרקע קיימות גם במגזר הערבי, במיוחד בגליל. כל מי שעוסק בנושא הקרקעות יודע שקיים מחסור חמור בקרקע זמינה לבנייה ביישובים הערביים. הנסיבות שיצרו את המצב הזה ידועות: ניצול לא יעיל של הקרקע לבנייה, תרבות הבנייה למגורים במגזר הערבי, בנייה לא חוקית ועוד. ממשלות ישראל מנסות במשך זמן רב למצוא מוצא מן הסבך. לפני שבע שנים החליטה הממשלה להעביר את הסוגיה הזאת לטיפולו של משרד הבינוי והשיכון כדי שיחד עם משרד הפנים ומינהל התכנון, יגבשו מסגרת תכנונית שבה לכל יישוב תהיה תוכנית מתאר מאושרת

שגם תיתן אחת ולתמיד מענה לצרכים הדמוגרפיים המתפתחים של היישוב הערבי בארץ, תוך כדי שינוי דפוסי תרבות הדיוור ביישוב הערבי. השינוי המתבקש הזה אינו פשוט והתוצאות המתבקשות מתקדמות בקצב אטי ביותר. יחד עם זאת, משרד הבינוי והשיכון מתכוון לשים דגש חזק על הפעילות בתחום כדי להשיג מספר מטרות. האחת: לתת מענה ראוי לצורכי הגידול הטבעי של היישובים הערביים. השנייה: למנוע בנייה בלתי חוקית שהיא רעה חולה במגזר הזה. השלישית: למנוע גלישה של ערבים, בלחץ ההתפתחות הטבעית אל תוך היישובים היהודיים שבאזורי מגוריהם, בעיקר בגליל. תופעת "הגלישה" הזו קיימת וצריך לעצור אותה, או לפחות לצמצם אותה ככל האפשר.

כל התחומים שמניתי דורשים טיפול, אבל לא רק הם. חשוב שנמצא פתרון הולם גם למה שמתרחש במרכז הארץ שממש זועק להתחדשות עירונית. המרכז הפיזי הוותיק של ישראל הולך ומתיישן, הולך ומתבלה ודורש שיקום. במסגרת ההתחדשות העירונית הנדרשת יש לחדש את המבנים הוותיקים, להוסיף להם זכויות בנייה, כדי לתת מענה לצרכים הגדלים והולכים וכדי לפתור את החסר החמור של קרקעות פנויות זמינות לבנייה. כחלק מהפתרון למצב זה כבר נמצאות במימוש מספר תוכניות פינוי-בינוי. ובקרוב יוכרזו עוד כ-150 תוכניות כאלה, שכבר קיימות, לבנייה בעיקר במרכז הארץ. במסגרת הפעילות הזו יש מקום לתת תמריצים לקבלנים וליזמים וגם לתושבים המתגוררים בבתיים קיימים, בדרך של הקלות במיסוי, צמצום היטלי השבחה והגדלת אחוזי בנייה – כדי לייצר מנופים כלכליים שיהיו כדאיים לכל הנוגעים בדבר. גם בתחום ההטבות למי שמשפר מבנים ותיקים יש לא מעט אפשרויות. למשל, בנושא ההיערכות לקראת האפשרות של רעידות אדמה, מתוכננים לא מעט תמריצים דווקא לבתים ותיקים, כמו חיזוק היסודות, שיפור המעטפת והגדלת אחוזי הבנייה. ההחלטה הקיימת לאפשר, כתמריץ, בניית קומה נוספת במבנים קיימים, אינה מספיקה. כדאי להציע תמריצים נוספים. אבל כבר כיום, במסגרות החדשות שנפתחו, יש אפשרות במקומות מסוימים לחבר שלוש תוכניות מסוג זה לאותה מטרה ובאותו מקום. למשל, פינוי-בינוי על פי תמ"א 38 יחד עם השיקום הפיזי של השכונות. כל אלה יחד יכולים להוות חוד חנית בהחייאת המרקם העירוני הישן תוך השמשה מחודשת ומשופרת של התשתיות הציבוריות.



# האם דרושה רפורמה קרקעית בישראל?

## רפורמה עכשיו

עדי ניב

### יו"ר המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע

המדיניות הקרקעית הלאומית היא אחת הסוגיות החשובות ביותר במערך הסוגיות המקרו-כלכליות של ישראל. היא נוגעת לכל אזרח בפרק זה או אחר של חייו. לאחד במגוריו, לשני בעסקו, לשלישי באורחות חייו ולרביעי בפרקי היסטוריה אישיים וחברתיים. יש למדיניות הקרקעית השלכות על כל מגזר כלכלי במשק, כמו גם על כל המגזרים החברתיים ועל ההיבטים המגוונים של הבעיות האנושיות המעסיקות אותנו. אך לא רק האזרח הרגיל מושפע מן המדיניות הקרקעית. גם הממשלה אינה פטורה מהצורך לעסוק, כמעט מדי יום, בתחומים המגוונים של נושא המקרקעין, ולא רק בהיבט הנדל"ני שלהם. הממשלה במדינת ישראל נדרשת לדאוג בחריפות ובעוצמה לרווחתם של אזרחיה ותושביה ועליה לקבל באופן שוטף החלטות, רובן כלכליות, חלקן מכאיבות לעתים, שבכולן היבטים קרקעיים גם במיקרו וגם במקרו. ככל מקרה ברור, והיום יותר מתמיד, כי הנושא הקרקעי הוא חלק אינטגרטיבי מהמדיניות הכלכלית הלאומית שיש לה נגיעה הדוקה לחיינו היומיומיים.

סוגיה זו שאנו עוסקים בה חשובה ביותר למשק הישראלי, שהרי לפני זמן לא רב נפל דבר בשדה המדיניות הקרקעית הלאומית. פסקי הדין של בג"צ בענייני החלטותיה של מועצת מקרקעי ישראל ובעיקר בתחומי המדיניות הקרקעית החקלאית, עוררו את כל הקשורים בתחום לחשיבה מחדשת על עיצוב מדיניות הקרקע בישראל. גם מטבע הלשון הלא כל כך מפורש של "צדק חלוקתי" – שחלק מאיתנו אוהבים אותו וחלק דוחים אותו מכול וכול – מחייב חשיבה מחדשת וחדשנית.

ההחלטות של בג"צ, ואפילו עצם העלאת הנושא בפני הגוף השיפוטי העליון, עסקו אמנם בעיקרן במגזר החקלאי, אבל הפסיקה הזו תופסת חלק מהותי מפעילותו של האוֹרְגָן הלאומי המנהל את הקרקעות במדינה, המצויות בבעלות שני גופים דומיננטיים – מדינת ישראל וקרן קימת. אני מציין עובדות אלה כדי להדגיש את ההשפעה האמיתית שיכולה להיות לְאָדָם על נוף מולדתו והדבר בא לידי ביטוי בהרבה אופנים, שבראשם הקרקע וגם תכנונה הפיזי. אבל מימושו של תכנון קרקעי זה כרוך אצלנו בקשיים מינהליים כה רבים עד שלעתים "המולדת" מעוצבת בדיוק הפוך מִשְׁחָשְׁבו מתכנניה, הוגיה וכל מי שחפץ בפיתוחה לטווח של שנים רבות.

למדיניות הקרקעית השלכות דומיננטיות, אולי בין המכריעות ביותר, על המערך הכלכלי הלאומי. יש לה השפעה על זכויות בעלות וקניין, יש לה מְעַרְך עקרונות חברתיים, יש בה כדי לתרום לְמַעַמְד הכלכלי של אוכלוסיות מוגדרות, ויש לה השפעה קובעת על מבנהו של המרחב הגיאוגרפי. בקיצור, הקרקע מהווה גורם ייצור דומיננטי בין גורמי הייצור הכלכליים, הן במגזר העירוני – שם כמעט תמיד שומעים טיעונים בנוסח, "קיים מחסור בעתודות קרקע זמינות לפיתוח," והן במגזר הכפרי-חקלאי, שם הטיעון הדומיננטי הוא, "קיים שימוש לא תקין בקרקע חקלאית שלא לצרכים חקלאיים," או, "יש ניצול לרעה של שינויי ייעוד קרקע."

קיימות ארבע גישות אסטרטגיות לקביעת מדיניות קרקעית:

\* הגישה הכלכלית – שמציבה דגש על הקרקע כמקור להגדלת הכנסות המדינה.

\* הגישה החברתית – לפיה יסוד היסודות הוא השוויון ויש להציב את הדאגה לסיפוק הצרכים החברתיים בראש סדר העדיפויות.

\* הגישה התכנונית – לפיה קביעת ההתייחסות לקרקע צריכה להיות רק על פי מקומה בתכנון הלאומי והאזורי ויש לנקוט מדיניות נוקשה על חריגה מתוכניות אלה.

\* הרפורמות המוצעות – למשל, הרשאה למכירת קרקעות המדינה ולא רק להחכרתן או להארכת תקופת החכירה לפרטיים והעמקת האפשרות העומדת בפני הפרט לעיגון זכויות בקרקע הלאום שברשותו.

המדיניות הקרקעית הלאומית הנהוגה היום אצלנו היא אוסף תצריפי של החלטות שונות ומשונות, ולא תמיד קשורות ביניהן, שמועצת מקרקעי ישראל קיבלה במהלך השנים. היות שהמועצה היא הגוף המוסמך על פי חוק לעצב את המדיניות הזו, היא למעשה זאת שמעצבת את דרך ההתפתחות הקרקעית של ישראל. כבר שנים רבות שהמועצה לא קיימה דיון מקיף בעקרונות האסטרטגיים האמורים להנחות את מדיניותה. כתוצאה מכך, המדיניות הקרקעית הנהוגה אינה אלא אוסף של החלטות נפרדות ובודדות ולא מקשה אחת בעלת עמוד שדרה מקצועי תקין. למדיניות הקרקעית של היום יש "פריצות

**"איאושו של  
חכנון קרקעי כרוך  
בישראל בקשיים  
מינהליים כה  
רבים עד שלעתים  
"המולדת"  
מעוצבת בדיוק  
הכוך משחשבו  
מתכניה והגיה".**

דיסק" כמעט בכל חוליותיה, ואולי זו גם הסיבה לכך שכל החלטה מהותית של מועצת המקרקעין מגיעה בסופו של דבר לפתחו של בג"צ. והרי לא ניתן להתעלם מהעובדה ש"ככה לא בונים חומה"... בוודאי לא חומה יציבה ומוצקה. אולי רק "גדר מערכת" רופפת.

מיד עם הקמתה החליטה המועצה, כתיאום עם האמנה שנחתמה בין המדינה לבין קק"ל, כי קרקע חקלאית תימסר בדרך של חכירה בלבד וזאת במטרה לייצר מוצרים חקלאיים ולהקים מבנים ומתקנים הדרושים למגורי המתיישבים החקלאים ולצורכי הייצור החקלאי. עוד קבעה המועצה כי ייעודה של קרקע לא ישונה אלא במקרים יוצאים מן הכלל וכי חוכר קרקע חקלאית חייב להתגורר עליה ולעבדה ברציפות למטרות שלשמך הוחכרה לו. בנוסף לכך נאמר, כי כאשר ישונה ייעודה של קרקע היא תוחזר לבעליה כתנאים שנקבעו. במהלך השנים חלו התפתחויות רבות, בהן שינויים במעמדם של ענפי משק כלכליים. ההתפתחות המואצת של המסחר ומהפכים במערכות שונות גרמו לשינויים בסדרי העדיפויות הלאומיים. כך גם קיבלה מועצת מקרקעי ישראל החלטות שנגעו לשימור זכויותיהם של החקלאים בקרקעות שאותן עיבדו במשך שנים והנושא, אותו ניתן להגדיר כ"שימור זכויות עבר", עדיין מצוי במלוא חריפותו על סדר יומנו.

השאלה העיקרית העומדת כיום לדיון היא, על מי צריך להיות מוטל ניהולה השוטף של הקרקע? האם בעידן הנוכחי נכון שהמדינה תמשיך לנהל את מרבית הקרקע הציבורית או שהגיעה העת לבחון ברצינות אפשרות להפריד בין הקרקעות על סוגיהן השונים ולהפחית את הבעלות הלאומית עליהן, קרי: להפריט לפחות את חלקן. או במילים אחרות, "האם אכן הבעלות הציבורית על קרקע עדיין רצויה?"

במחקר שערכו אליהו בורוכוב ואליהו ורצברגר במסגרת המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, הראו החוקרים כי הבעלות הציבורית על הקרקע היא כלי חשוב וחיוני להשגת מטרת כלכליות וחברתיות. לטענתם, בלעדי בעלות זו מקצת מקרקעי המדינה אינם ניתנים להשגה אלא בעלויות גבוהות ולאחר עיכובים ממושכים. לכאורה, קיימים אמצעים חלופיים כמו רפורמה בחוק התכנון והבנייה או גם שינוי חוקי ההפקעה, אבל במציאות הפוליטית והמשפטית שלנו, לדעת החוקרים, ספק רב אם ממשלה כלשהי תצליח להנהיג רפורמות כוללות כאלה. מודגש במחקר כי הבעלות הציבורית חשובה יותר לגבי הקרקעות החקלאיות, השטחים הפתוחים וכל שאר השטחים שיש להם פוטנציאל לפיתוח נוסף. ועוד נאמר שם, שהמדינה תתקשה לספק את צורכי הפיתוח הלאומיים בלי לשמור על בעלות ציבורית על השטחים האלה וזאת בעיקר בשל היעדר כלים חדשניים אחרים שבאמצעותם ניתן להבטיח את שטחי הקרקע שיידרשו לתוכניות פיתוח עתידיות.

מחקר נוסף שנערך במסגרת המכון השווה עקרונות אסטרטגיים קרקעיים לאומיים במספר מדינות. ממצא עיקרי העולה ממחקר חשוב זה הוא כי בחמש מדינות שנסקרו המטרה המוצהרת העיקרית של המדיניות הקרקעית שם היא חברתית, ורק לאחר מכן מודגשים העקרונות הכלכליים. לפיכך, בכל המדינות האמורות – בהן יוון, הולנד, ספרד, צ'כיה, ניו-זילנד, קיים עידוד ממלכתי של הבעלות הפרטית על הקרקע, למעט חלקים קטנים מאדמות המדינה המיועדים על ידי השלטון למטרות ציבוריות מובהקות כמו, תחומים מוניציפליים, משאבי טבע, שטחים פתוחים, וכן דאגה לרווחתן של אוכלוסיות חלשות.

כך, בולטות לעין המקצועיות חלופות התייחסות מנוגדות זו לזו, כאשר על קובעי המדיניות לברור ביניהן את האפשרויות האופטימליות לתנאים המיוחדים של הארץ, החברה או המדינה שבה עליהם לעצב את עיקרי המדיניות ואת עקרונותיה האסטרטגיים.

גם התכנון הלאומי מהווה בעיית יסוד ומיקומו האופטימלי אינו כה ברור. חיבור נכון של שני מרכיבים אלה, הקרקע ותכנונה, עשוי להוות גורם מדריך להתפתחות הכלכלית והגיאוגרפית של המדינה ולתרום לצמיחתה מחדש. השאלה המנקרת אצל כל מי שעוסק בתחום המדיניות הקרקעית, באחריות מי צריך התכנון הלאומי להיות מופקד, היא שאלת מפתח שהתשובה המקצועית לה אמורה להצביע על מרבית כיווני פיתוחה של קרקע במדינה מודרנית.

מועצת מקרקעי ישראל חייבת עתה לבחון את כל החלטותיה עד כה – למינן, לסוגן, לאחדן, להבהירן, לפשט את השפה בה הן נתקבלו ובעיקר, לבטל החלטות שאינן רלוונטיות עוד ושקיומן רק מסרביל ומסבך את ההליך הקרקעי ומתסכל את אזרחי ישראל בכל הסקטורים. פעולה נועזת כזו תפשט את פעילותו של המוסד המרכזי הממונה עדיין על ניהול קרקעות ישראל ותבטל את דרך החתחתים הפרושה בפני האזרח החייב, שלא ברצונו, במגע עמו.

**"מוזה שנים רבות  
לא קיימה מועצת  
המקרקעין דיון  
מקיף בעקרונות  
האסטרטגיים  
האמורים להנחות  
את המדיניות  
הקרקעית.  
התוצאה: המדיניות  
הנהוגה אינה אלא  
אוסף של החלטות  
נפרדות ובודדות  
ולא מקשה אחת  
בעלת עמוד שדרה  
מקצועי תקין".**

ועדות ציבוריות רבות עסקו בשאלה זו עד כה. כִּכְל שְׁנוֹקָף הזמן מתברר ללא כל ספק, מה התשובה. חובה להניח לגופים המתכננים לעסוק בכל נושאי התכנון – אבל היות שהם עצמם מסורבלים וביורוקרטיים, צריך לפשט אותם, דבר אותו ניתן לבצע רק במהלך ממשלתי נועז. יחד עם כך, יש לדאוג כי תהליך זה לא יסתור את מטרות היסוד של המדיניות הקרקעית כפי שעליה להיות מוגדרת מחדש על ידי מי שבסמכותו לקבוע אותה – מועצת מקרקעי ישראל.

מינהל מקרקעי ישראל הוקם על ידי המדינה ועל ידי קק"ל וייעודו הוגדר בחוק – ניהול מקרקעי המדינה וקק"ל. ביסוד האמנה עמדו רצון משותף להימנע מכפילות בניהול אדמות המדינה ואדמות קק"ל בידי מוסדות שונים, כמו גם האמונה כי יש לאחד בידי המדינה את ניהול האדמות האלה ולהפקיד בידיה את השמירה עליהן למניעת "פיתוחן למטרות בלתי ראויות", כדברי מנהיגי ישראל דאז. אבל, האם לא השתנו דברים מאז? הרי כמעט הכול השתנה בישראל, אפילו "מדינת רווחה" חרלנו מלהיות. רק בעלות כמעט מלאה על קרקעות המדינה קיימת עדיין. ראשי המדינה כבר קבעו בחוק מקרקעי ישראל 1960, בסעיף 7, כי "העברת בעלות במקרקעי המדינה או במקרקעי רשות הפיתוח למטרת פיתוח לא חקלאי או העברת מקרקעין כאלה שהם קרקע עירונית, ובלבד ששטח כל ההעברות מכוח פסקה זו יחד לא יעלה על 100,000 דונם". גודל השטח הועלה לימים ל-200,000 דונם. כלומר, כבר אז, בימים הרחוקים ההם, הבינו פרנסי המדינה כי לא ייתכן שכל הקרקע כולה תהיה "לאומית".

מאז הקמתו, מנהל המינהל את הקרקעות ומחיל עליהן אותם עקרונות וקריטריונים, אותה ביורוקרטיה ואותם תהליכים, נגרם יוצא הציבור מזה זמן רב. כל זאת בהבדל משמעותי אחד, ולפיו קרקעות קק"ל אינן יכולות להיות מוחכרות אלא ליהודים בלבד. עתה יש רבים המערערים גם על קביעה זו. תוך שהיא לוקחת בחשבון את כל העובדות והגישות הללו, הבינה המדינה כי הצטברו בעיות מהותיות, בעיקר בתחום הקרקע החקלאית וכי עליה לפתור בסדר קדימויות גבוה את סוגיית זכויות המגורים של החקלאים, כמו גם את סוגיית מקורות פרנסתם ששוב לא היו יכולים להתבסס רק על החקלאות. כך נולדו במועצת המקרקעין החלטות רבות, שאני קורא להן החלטות שעטנו, הנוגעות לחלקת המגורים, לשטח הצהוב, לאזורי התעסוקה ועוד. למרבה הצער, כמעט כל החלטה של המועצה זכתה מיד בתשומת לב מיוחדת של גוף ציבורי כזה או אחר שמיהר והגיש בג"צ, וכך מנע את יישומה. כתוצאה מזה, אנו עדים לעיכובים בכיצוע כל ההחלטות, לעוגמת נפש, למריבות שאין מקומן אצלנו, לחוסר הכרה בזכויות היסוד ההיסטוריות של המתדיינים על הקרקע ולהימנעות כמעט מוחלטת גם מדיון בבעיות שקיימות בקשר לקרקעות העירוניות, שם כאילו הכול "בסדר". האומנם הכול בסדר?

הטיפול הממלכתי בקרקעות ישראל היום מופרד לקרקע המוגדרת עירונית ולקרקע המוגדרת התיישבותית-חקלאית. העיסוק השוטף בקרקעות העירוניות "בטל בשישים" מול ההתעסקות האינטנסיבית והרב-ממדית בקרקעות החקלאיות וכל אשר עליהן. בקרב החקלאים שורר רוגז רב, בעיקר בגלל דרך החתחתים הסוכבת כטבעת את ההחלטה הקרויה 979. מאידך, במערכות הביורוקרטיות קיימת תרעומת רבה על המתדיינים החקלאים המערימים קשיים על יישום כל החלטה המתקבלת בעניינם, ונטען נגדם, כי יש להם "עיניים גדולות" כביכול, טענה שאני בשום פנים ואופן איני מסכים לה. ארגונים ציבוריים ניצבים גם הם לפתחן של החלטות שונות בטענה, כי קיימת אפליה כלכלית מעדיפה של החקלאים בישראל על פני תושביה העירוניים. מכיוון בלתי צפוי קמו גם 15 הערים הגדולות, שהתאגדו לצורך הגשת בג"צ נגד החלטות אלה בטענה כי נושא התעסוקה היישובי ופיתוחו בפריפריה יגזול את פרנסתם של אזורי מסחר שבשולי הערים הגדולות, ובכך תקופח פרנסתם של תושבי ערים אלה.

כל אלה מעידים כאלף עדים שקיים הכרח ליישם מיד רפורמה קרקעית יסודית – ממש רפורמה אגרארית. ביסודה של רפורמה כזו צריך לקבוע קריטריונים מוגדרים, ולחלק את הארץ לאזורים קרקעיים אסטרטגיים ולכל אחד מהם להגדיר זכויות וחובות. יחד עם זאת, ברור כי במסגרת רפורמה כזו חייבת להצטמצם מאוד מעורבותו של השלטון

בתהליכים. ניהול יעיל של קרקעות אינו בהכרח בעלות על כל קרקעות המדינה. בדך זו ניתן יהיה להרחיב, במינון נכון ומידתי, את השותפות העסקית הפרטית עם המדינה, דבר חיוני במאה ה-21.

שאלה נוספת הניצבת לפתחם של מקבלי ההחלטות היום היא, האם ראוי ונכון שקרן קימת תיפרד מהמינהל, וקרקעותיה ינוהלו על ידה באופן עצמאי במסגרת "מינהל

**"ההיפרדות  
המוצעת בין ניהול  
קק"ל למינהל  
אחייבת היערכות  
מאוד יסודית של  
המנגנון המינהלי  
והמקצועי בקרן  
קימת, כמו גם  
הקמת מערכת  
אמוחשבת  
מסובכת של ניהול  
מלאי הקרקעות,  
גיוס עובדים ועוד;  
דבר זה אינו  
ריאלי".**

מקרקעי קק"ל", או שעליה להישאר "מחוברת" לקרקעות המדינה במערכותיו של המינהל. בעבר חשבתי כי ראוי שקק"ל תיפרד מהקשר ה"גורדי" הזה עם המדינה. היום, התנאים השתנו לחלוטין, ולדעתי אין מקום להפרדה כזו. להפך. דרוש דווקא חיזוק הקשר הקיים, אם כי בשינויים מפליגים ובייעול שיושג רק בעקבות שינוי דרסטי של התהליכים ושל הנורמות המקובלות של התנהגות מקצועית. בעבר אכן היה כדאי לקק"ל לנהל את קרקעותיה בעצמה ללא "סיועה" של המדינה, אך זה היה בטרם פתחה במשא ומתן עם המדינה על חילופי קרקעות. חילופין אלה אמורים לייצר מערכת נגישות קלה ופשוטה לאזרחי ישראל בערים הגדולות ובמרכז הארץ לכל קרקעות המדינה, כולל קרקעותיה של קק"ל.

לפני זמן לא רב הגיש היועץ המשפטי לממשלה חוות דעת לבג"צ במסגרת תביעה שהוגשה בין השאר על ידי ארגון "עדאללה", המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל. בחוות דעת זו קבע היועץ המשפטי לממשלה את עמדתו כי, "על מינהל מקרקעי ישראל מוטלת החובה לקיים את עקרון השוויון בהקצאת אדמות המנוהלות

על ידיו, לרבות באדמות אשר בבעלות קק"ל, ואין לכלול את התנאי הנזכר בסעיף 1 (הוראה שנכללה בשנת 2004 במכרזים שפורסמו על ידי המינהל ועסקו בשיווק קרקעות שבבעלות קק"ל)... המדובר בקרקע בבעלות קרן קימת לישראל אשר חלה עליה אמנה שבין המדינה לבין קק"ל אשר פורסמה בילקוט הפרסומים מספר 1456 מיום י"א בסיוון התשכ"ח, עמוד 1597, תזכיר ההתאגדות של קק"ל". כלומר, המינהל מנוע מלסרב למסור קרקעות שבניהולו, אפילו הן בבעלות קק"ל, לידי מי שאינם

יהודים שזכו במכרז כדין. החלטה זו מהווה מהפכה אדירה בהתייחסות המדינה לנושא הקרקעי בכלל ולנושא של קרקעות קק"ל בפרט.

על אף כל זאת, יש לזכור כי ההיפרדות המדוברת של ניהול קרקעות קק"ל מניהול קרקעות המדינה מחייבת היערכות מאוד יסודית של המנגנון המינהלי והמקצועי בקרן קימת לצורך ניהול עצמי של קרקעותיה, כמו גם הקמתה של מערכת ממוחשבת מסובכת של ניהול מלאי הקרקעות, גיוס עובדים נוספים ועוד פריטים ותהליכים מורכבים נוספים. דבר זה, להערכתי, אינו ריאלי היום מהסיבות הבאות:

1. מלאי הקרקעות שבידי קק"ל גדול מאוד וניהולו מורכב ומסובך ביותר, כך שעלותו תהיה גבוהה וספק אם ייעוד כספיה וסדרי העדיפויות של קק"ל מתאימים לכך היום.
2. ההתייחסות כיום כלפי קק"ל כאל "ארגון מדינתי" (State Organization) הנובע מעובדות היסוד של הבעלות על הארגון, על הקרקעות ועל הנכסים שבידיו ועל מקורות מימונם.
3. הקושי הכרוך בהיערכות לניהול עצמי של הקרקעות.
4. דו"ח ועדת גדיש וההשלכות של יישום קטעים ממנו.
5. הצורך המוגבר היום בתמיכת הממשלה בהמשך קיומה של קק"ל, בפעילותה וההכרח בתיאום פעילויות מקרו מוגדרות עם השלטון המרכזי בישראל.
6. ההרכב הנוכחי של דירקטוריון קק"ל שכולו פוליטי וההתייחסות הפוליטית הקיצונית אל מהותה של קק"ל.
7. אמביוולנטיות ביחס לקק"ל, משימותיה, זכות קיומה ודרכי פעולתה – כפי שהם מוצאים היום ביטוי אצל ארגונים ציבוריים שקמו במיוחד למטרות קרקעיות שונות ושלא היו קיימים כמותם בעבר.
8. קק"ל מצויה עתה במיצוי החלטה 1045 של מועצת מקרקעי ישראל העוסקת בתנאים לפיהם נמסרת קרקע שאינה של קק"ל לידי קק"ל לצורך ביצוע עבודות ייעור או לפעולות שמהותן שמירה על הנוף והטבע. החלטה זו נתקבלה על בסיס קיומה של האמנה החתומה בין המדינה לבין קק"ל וביטולה של זו עלול לגרום להשלכות מרחיקות לכת, שלא לטובתה של קק"ל.
9. הצורך הדחוף ב"מיצובה של קק"ל" – הגדרה מחדש של מטרותיה ושל פעולותיה הנדרשות להשגת המטרות האלה, בהתאמה לדרישות המאה ה-21, יחד עם ההכרח למצב את דימויה של קק"ל מחדש בדעת הקהל הישראלית, אינם מאפשרים לבצע



היפרדות מהמינהל ובו בזמן להסביר זאת לקהל הישראלי מחד ולתורמים מחו"ל מאידך.

הסדרים "קטנים" של חילופי קרקעות במקומות בהם הדבר נדרש, ועליהם גם עמד היועץ המשפטי לממשלה בחוות דעתו, עונים על חלק לא מבוטל מהבעיות הלאומיות מעוררות המחלוקת המדוברת ולדעתי, כדאי בינתיים להמשיך במדיניות מוצהרת ושקטה זו.

כל הטיעונים שהועלו כאן מובילים למסקנה הבלתי נמנעת כי יש צורך מייד בפורמה יסודית במדיניותה הקרקעית של ישראל. הדרך לביצוע רפורמה כזו אינה פשוטה. אבל כיוון דרך נועז לביצוע התהליך הנדרש במערכות הקרקעיות בישראל מציג צוות חשיבה מקצועי מיוחד, שהוקם על ידי המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע. המלצות הצוות החשוב הזה מוצאות עתה לדיון ציבורי.

## נספח: המסמכים העיקריים עליהם מסתמך המאמר

1. תזכיר ותקנון חברת קרן קימת לישראל.
2. חוק רשות הפיתוח 1950 – הגדרת סמכויותיה של רשות הפיתוח, שלמעשה מותר לה הכול. עם זאת אין הרשות רשאית למכור מקרקעין אלא למדינה, לקק"ל, למוסד שאושר על ידי הממשלה וליישובים של ערבים. השטח הכולל לא יעלה על 100,000 דונם (במהלך השנים הועלה ל-200,000 דונם).
3. חוק נכסי המדינה 1951: נכסיהם של שלטונות ארץ ישראל כוללים כל המקרקעין, המכרות והמחצבים מעל או מתחת למים, מיטלטלין, זכויות (בין מוחזקות ובין ראיות) שהיו בה' באייר תש"ח קניין ממשלת ארץ ישראל, מחלקותיה, הנציב העליון או כל קניין נושא תפקיד אחר בממשלת ארץ ישראל, והממשלה לא רשאית בשם המדינה למכור או להעביר זכויות בעלות על נכסי מקרקעין במגבלות מוגדרות.
4. חוק יסוד מקרקעי ישראל: הבעלות בהם לא תועבר אם במכר ואם בדרך האחרת.
5. חוק מקרקעי ישראל 1960: איסור העברת בעלות ככלל, למעט בין המדינה לקק"ל, חליפין במקרקעין, השלמת נחלאות, איסור החלפת קרקע חקלאית בעירונית. העברת בעלות במקרקעי ישראל רק באישור הממשלה.

6. חוק מינהל מקרקעי ישראל 1960: הקמת המינהל וקביעת מבנהו ותפקידו.
7. עיקרי האמנה בין מדינת ישראל לבין קרן קימת (נחתמה ב-11.11.1961): אדמה אינה נמכרת אלא נמסרת בחכירה ולפי המדיניות הקרקעית שתיקבע על ידי המועצה (שבאמנה היא מועצת מינהל פיתוח הקרקע אשר תוקם לצורך זה בקק"ל). סעיף 16 לאמנה קובע כי קק"ל תפעל כמוסד של ההסתדרות הציונית העולמית בקרב הציבור היהודי בארץ ובגולה ובאיסוף כספים לגאולת האדמה מן השממה ולהסברה בקרב החינוך הציוני הישראלי והממשלה תושיט לקק"ל עזרה בפעולת הסברה בישראל ובחו"ל. האמנה בתוקף ל-5 שנים ותוארך אוטומטית בכל פעם ל-5 שנים נוספות. עוד קובעת האמנה בסעיף 1 שלה כי קק"ל תהיה האחראית לנושא הייעור וכי הוצאות הייעור יהיו על הבעלים, קרי: הממשלה, ואילו הוצאות אחזקת הקרקע יחולו על קק"ל.
8. דו"ח ועדת רונן: רפורמה במדיניות מקרקעי ישראל – אפריל 1997. הדו"ח ממליץ על העברת דירות מהוונות במגזר העירוני לבעלות פרטית, על דרך רישום קרקעות במגזר החקלאי על שם החוכרים, על שימור רוב הקרקעות החקלאיות כריאה ירוקה וכרזרבה לדורות הבאים, על בנייה צפופה משולי הערים פנימה, על עיבוי בנייה בקיבוצים וכמושבים לתשלום היטלים ודמי היתר כדין. ככלל אין כאן מהפכה גדולה, אם כי גם זו כמעט ולא בוצעה.
9. דו"ח ועדת מילגרם – דצמבר 2000: ועדה זו דנה במכלול ההיבטים הנוגעים לשינויי ייעוד בקרקע חקלאית. המלצותיה עוסקות באחיותם של החקלאים בקרקע, שהיא סוגיה מורכבת ביותר. החלטות אלה אמורות לבוא במקום החלטות "הבואינגים" של מועצת מקרקעי ישראל: 717 – שינוי ייעוד חקלאי לתעסוקה. 727 – שינוי ייעוד שלא לצורכי המוכרים עצמם. 737 – שינוי ייעוד לצורך הרחבת היישובים החקלאיים. יש בהמלצות גם דברים נוספים כמו: המלצה למעבר לחוזה חכירה דו-צדדי במקום "החוזה המשולש" וזכות חכירה לדורות כאשר החקלאי אכן מעבד את הקרקע לפי ייעודה המקורי. ככלל, קיימת כאן מהפכה אמיתית המאפשרת הפיכת הקיבוצים ליישובים קהילתיים – דבר שמהותו עדיין לא נבדקה עד היסוד אם כי הוא מבוצע בהיקפים רחבים מעבר לכל דמיון.
10. נערכו גם דו"חות כיניים כמו דו"ח ועדת זכאי לגיבוש הוראות המעבר להחלטות אלה, שהפכו לאחר מכן להמלצות ועדת ניסים שמונתה לצורך כך על ידי מועצת מקרקעי ישראל.
11. ועדת גולדנברג – 1982: מונתה על ידי שר החקלאות דאז אריק נחמקין והגישה המלצות רק לאחר 4 שנים. עקב התמשכות דיוניה הוגבלה עבודתה רק לעניין

- הקרקע העירונית והיא לא עסקה כלל בקרקע חקלאית. ועדה זו עסקה בעיקר בענייני "מיקרו" ולא הגיעה לתחומי יישום מעשיים.
12. ועדת גדיש – 2004: מונתה על ידי אהוד אולמרט בתפקידו אז כיו"ר מועצת מקרקעי ישראל. הוטל עליה להמליץ על דרכים למניעת החיכוך בין האזרח למינהל מקרקעי ישראל.
- עיקרי המלצותיה היו:
- א. הקניית בעלות בקרקע עירונית, עריכת מבצע היוון נוסף, האצת הליכי רישום והסדר.
  - ב. חלוקה מחדש של האחריות לתכנון בין הגורמים הממשלתיים.
  - ג. פיתוח ושיווק הקרקע, כאשר הקצאת המקרקעין תפושט ויבוטל השלב של הסכם פיתוח.
  - ד. ביטול מחיר מינימום במכרזי המינהל. הערכת שמאי תופקד בתיבת המכרז אך תהיה לוועדה סמכות לחרוג ממנה.
  - ה. שינוי מבנה מינהל מקרקעי ישראל.
  - ו. העברת קרקעות מקק"ל למדינה והקטנת מעמד קק"ל במועצת מקרקעי ישראל.
  - ז. רענון של החלטות מועצת מקרקעי ישראל.

# פסיקת בג"צ פוגעת בלגיטימיות של ישראל כמדינה יהודית

פרופ' שמעון שטרית

## הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית

כאשר אני דן בצדק החלוקתי בקרקעות המדינה, אני חייב להבהיר בראש ובראשונה, באופן חד-משמעי וכדי שלא תהיה טעות: אני בעד שוויון בין יהודים ללא-יהודים. ולא זו בלבד שאני דוגל בשוויון אלא שבכל התפקידים הציבוריים והממלכתיים שמילאתי בעבר התאמצתי לקדם את השוויון הזה ולהעביר אותו מנתיב תיאורטי לפסים מעשיים. במשרד הכלכלה, למשל, הפעלתי תוכנית לשילוב עובדים ערבים ודרוזים בשירות המדינה בהיקף התחלתי של 330 משרות וזאת על אף התנגדות היועץ המשפטי לממשלה והתנגדות היועץ המשפטי של משרד ראש הממשלה. במשרד הדתות הפעלתי תוכנית של שוויון בהקצבות למוסלמים, נוצרים ודרוזים. מלבד שוויון תעסוקתי אני גם בעד שוויון חברתי. כדי לממש את עמדותי זו עמדתי בראש הלובי החברתי בכנסת ובמסגרת פעילותי הממשלתית פעלתי למציאת פתרון למצוקות חברתיות. אבל יחד עם המאמצים לקידום השוויון אני גם בעד התיישבות, בעד ציונות וגם בעד מדינה יהודית, ציונית ודמוקרטית.

על רקע המחויבות שלי לשוויון וכו זמנית גם המחויבות למדינה יהודית ודמוקרטית, אני מבקש להציג ניתוח המשפטי של שני פסקי דין של בית המשפט העליון העוסקים בנושא. תחילה אתמקד בפסק הדין "שיח חדש"<sup>1</sup> המכונה בשפת העם בג"צ הקרקעות ולפעמים, בטעות, הורבק לו התואר בג"צ הקשת המזרחית. העותרים במשפט זה היו אנשי "שיח חדש", קבוצה שמאלית שבה חברים מספר פרופסורים ודוקטורים. משפט שני שאנתח, בקצרה, הוא בג"צ קעדאן.<sup>2</sup>

לפני שאגע במהות, רצוני להדגיש, בכל האחריות אבל גם באכזבה גדולה, מספר נקודות יסוד:

1 בג"צ 244/00 עמותת שיח חדש, למען השיח הדמוקרטי נ' שר התשתיות הלאומיות נד (6) 25.

2 בג"צ 6698/95 קעדאן נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד נד(1) 258.

הנקודה הראשונה: בשנים האחרונות אנו עדים מצד בית המשפט העליון לגישה שונה מהמקובל כלפי הנחות יסוד חוקתיות וערכי יסוד של מדינת ישראל כמדינה יהודית. הנחות היסוד החוקתיות שעמדו לפני בית המשפט העליון בהרכבה פסקי דין בעבר שוב אינן משמשות השראה לבית המשפט. עדיפות הפסיקה של בית המשפט העליון מופנית כיום לערכים אחרים, אוניברסליים יותר, אולי אפילו מוצדקים כשלעצמם, אבל שניתן להם משקל לא נכון. הגישה השונה הזו באה לידי ביטוי בפסקי הדין שעוסקים בהתיישבות היהודית, בחקלאות היהודית ובחזיון ההתיישבות היהודית.

**"פסק הדין" שיח**  
**חדש" שגוי**  
**ומוטעה מכל**  
**בחניה אכשרית.**  
**הוא שגוי מבחינה**  
**כלכלית, הוא שגוי**  
**מבחינה ציונית**  
**והתיישבותית, הוא**  
**שגוי מבחינה**  
**משפטית והוא**

הנקודה השנייה: לאחר בחינה כוללת של הסוגיות עולה מסקנה חשובה, לפיה עדיף לכל הגופים העוסקים בניהול קרקעות המדינה וקרקעות הלאום להימנע מלהגיע להתדיינות בזירה המשפטית. במצב הדברים הנוכחי, ומנקודת מבט פרגמטית וננקודתית, עדיף בעיני לווטר בסיטואציה מסוימת ולא להגיע להכרעה משפטית, שיוצרת תקדים עקרוני מזיק. אני משוכנע שחלק מסוים מהבעיות ניתן היה לפתור מבלי להגיע להכרעות עקרוניות וחבל שהגענו לפסיקות משפטיות אלה.

**שגוי וכגום**  
**גם מבחינה**  
**דמוקרטית".**

הנקודה השלישית עוסקת בסוגיית המדינה היהודית והדמוקרטיה. בהקשר זה חשוב לבחון מה אומר על הנושא השופט אהרון ברק בכתיבה המאוד ענפה שלו, ובעיקר בספרו על הפרשנות החוקתית,<sup>3</sup> שם הוא דן במאפייני המדינה בהתייחס לשאלה מהם ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית. מפאת קוצר הידיעה לא אצטט הכול, אבל בכל מה שנוגע להתיישבות אומר ברק כי המדינה היהודית מתבססת על ערכי היסוד של הציונות, על ערכי היסוד של היהדות ועל זכותו הטבעית של העם היהודי להיות ככל עם העומד ברשות עצמו במדינתו הריבונית. המדינה היהודית היא על כן מדינה שהתיישבות היהודים בשדותיה, בעריה, במושבותיה היא "בראש דאגותיה". ומה פירוש צמד המילים הזה "בראש דאגותיה"? הפירוש פשוט: בסדר עדיפות גבוה ובמינון ובשקלול מאוד משמעותיים. כאשר קוראים את הדברים

3 אהרון ברק, פרשנות חוקתית, הוצאת נבו, 2003, עמוד 332.

האלה בזיקה לכג"צ קעדאן ולפסיקה הנוספת, עולה מיד השאלה, איך מתרגמים את ההצהרה הערכית הזאת לנתיבים אופרטיביים?<sup>4</sup>

לדעתי, הנחת היסוד הזאת, השקלול הזה, לא באים לידי ביטוי בפסיקה האופרטיבית ועל כך אני חש אכזבה גדולה. פעמים רבות יש השואלים בהקשר זה, האם הפיגומים של הבניין, כלומר, הציונות שבנתה את מדינת ישראל, כבר סיימו את תפקידם ואפשר לפרק אותם? אני יודע שיש המשיבים שצריך לפרק. אני, לעומת זאת, משיב חד-משמעית: עדיין לא חלף זמנם של הפיגומים הציוניים והחישוקים הציוניים. אנחנו זקוקים עדיין לחישוקים של הציונות ושל ההתיישבות, ובעיני, ההתיישבות זו הציונות.

בתקופה האחרונה מתחוללת מתקפה על הלגיטימיות של ישראל, בעיקר מצד הפלסטינים, הטוענים שאינם מוכנים להכיר בישראל כמדינה יהודית. נוכח מתקפה זו עלינו לדבוק במתווה שיגן על ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית ולא יאפשר סדיקת החישוקים והפיגומים המעניקים עיבוי וגיבוי לאופייה היהודי של ישראל. אחרי כל הדברים הכלליים האלה, אני רוצה להבהיר כי מנקודת הראות האישית שלי, וגם מן הבחינה המקצועית-משפטית, פסק הדין "שיח חדש" שגוי ומוטעה מכל בחינה אפשרית. הוא שגוי מבחינה כלכלית, הוא שגוי מבחינה ציונית והתיישבותית, הוא שגוי מבחינה משפטית והוא שגוי ופגום גם מבחינה דמוקרטית.

אני יודע שקביעה כזו אינה פשוטה, אבל אנסה להוכיח כאן את המסקנה הזו.

ראשית, הניתוח הכלכלי. כדי להבין את המשגה הכלכלי יש צורך לשאול את השאלה הבאה: האם נאמר לבעלים של דירת שיכון ברמת אביב, שהרוויח מפני שבעבר קיבל אותה בחכירה ואחר כך היא עברה לבעלותו, להתחלק ברווח שלו עם המדינה או עם כולנו, משלמי המסים? איש אינו יכול להעלות על דעתו אמירה כזו. זה ועוד.

האם פסק הדין שינה משהו במלאי הדירות, האם הוא העביר משהו מגעש לירוחם או לנתיבות, כפי שצדק חלוקתי היה אמור להביא? בהקשר זה אני מצטרף לדעה שהביעה בתקשורת פרופ' רחל אלטרמן, התופסת את פסק הדין הזה כתפנית היסטורית לרעה בתכנון הקרקעות בישראל. לדעתה המקצועית, בית המשפט פסק מה שפסק מבלי

4 הרחבה נוספת ראו, Shimon Shetreet, Between Three Branches: The Balance of Human Rights in Matters of Religion, The Florsheimer Institute 2003, p.79.

לחשוב על ההשלכות הכלליות של החלטותיו. יותר מאשר לבקר את הפסיקה עצמה, פרופ' אלתרמן השמיעה ביקורת קשה מאוד על ההנמקה שניתנה על ידי השופטים במה שהיא מכנה, "הקיץ השחור של 2002".<sup>5</sup> מסתבר כי בפני בית המשפט העליון עמדה אפשרות לא לקבל את העתירה, על סמך העובדה שלהחלטות מינהל מקרקעי ישראל לא נמצאו תומכים. פרופ' אלתרמן אומרת שבג"צ לא הסתפק בכך, אלא ביטל את

ההחלטות מפני שהן העניקו לקיבוצים ולמושבים "פיצוי לא הוגן, לא צודק". ואני מצטרף לדעתה של פרופ' אלתרמן ושואל, לפי איזו אמת מידה ערכית קבע בית המשפט שזה לא הוגן ולא צודק? ואיך תשובה לשאלתי, מכיוון שפסק הדין לא פירש את החלטתו.

**"גישת בית המשפט, מבחינת התפיסה הכלכלית הכוללת של שוק**

**חופשי, לוקה בחוסר הדגשה ערכי כלפי קבוצות חלשות או כלפי קבוצות שראוי לתת להן העדפה או משקל ערכי מיוחד – כמו התנועות**

**ההתיישבותיות של המושבים והקיבוצים".**

לא אמשיך לצטט את הדברים הקשים הנוספים של פרופ' אלתרמן, אבל אני רוצה להציג שאלה נוספת: במסגרת ההסדרים שגובשו בעת מפולת הבנקים בין המדינה לבין בעלי השליטה במערכות הבנקאיות שקרסו, שילמה המדינה 12 מיליארד דולר. האם בית המשפט היה מונע את ההסדרים הללו משום שהם מהווים פגיעה בצדק החלוקתי, משום שהם העבירו משאבים מצד לצד ללא בדיקת עקרון השוויון? ואם לא פעלו אז, מדוע עושים זאת עכשיו לגבי "ברי רשות" או "חוכרי קרקע" שהם בעצם ברי רשות במגזר החקלאי?.

בפסיקתו שולל בית המשפט את ההזדקקות לשיקול המצוקה הכלכלית והכספית של תנועות ההתיישבות החקלאית. גישה זאת אינה מובנת לי, כיוון שבהשוואה למגזרים אחרים לא היה עולה על הדעת לפגוע באפשרות

של המדינה לסייע למפעלים במצוקה או להעניק ערכות למפעלים כלכליים. ואם מסייעים לאלה, למה דווקא ייגרע חלקן של תנועות ההתיישבות, גם כיחידים וגם כתנועות קולקטיביות? בית המשפט קבע כי המדינה יכולה לסייע, כפי שעשתה באמצעות חוק ההסדרים במגזר המשפחתי והחקלאי במסגרת מה שמכונה "חוק גל",

5 "רעידת אדמה" – ריאיון ביקורתי על בג"צ הקרקעות, *הדף הירוק*, 14 ביוני 2007. "5 שנים לבג"ץ שתקע את קרקעות ישראל", סבר פלוצקר בראיון עם רחל אלתרמן, *ידיעות אחרונות*, 7.9.07.

אבל לא במסגרת קרקעות. גם בהקשר זה שגה בית המשפט, כי אם המדינה יכולה לסייע באמצעות חוק הסדרים של המשק המשפחתי, למה אינה יכולה לסייע במסגרת קרקעות?

גישת בית המשפט, מבחינת התפיסה הכלכלית הכוללת של שוק חופשי, לוקה בחוסר הדגשה ערכי כלפי קבוצות חלשות או כלפי קבוצות שראוי לתת להן העדפה או משקל ערכי מיוחד, כמו התנועות ההתיישבותיות של המושבים והקיבוצים. אין ספק שהמושבים והקיבוצים אינם שייכים לקבוצה חזקה. בעבר היה לתנועות האלה חלק נכבד בהגמוניית המדינה. היו להן שרים בממשלה וגם לא מעט חברי כנסת. היום אין מחלוקת על כך שהתנועות הללו שייכות לקבוצה המוחלשת, אם להשתמש במונחים של השיח הציבורי החברתי. מן הטעם הזה אני משוכנע שבית המשפט היה צריך לאפשר את הפיצוי ולהעניק תוקף או לגיטימיות להחלטות שהתקבלו על ידי מועצת מינהל מקרקעי ישראל.

קיים עוד אלמנט חשוב שבית המשפט התעלם ממנו, והוא ההיבט המוסרי. אמנם בית המשפט העניק בפסיקתו הכרה בתרומה ההיסטורית של ההתיישבות, אבל בפועל הוא לא נתן כל משמעות להכרה זו. פסק הדין אומר, כי אין לחלוק על חשיבות תרומתה של ההתיישבות החקלאית לארץ לישראל ולמדינת ישראל. המתישבים החקלאים עיבדו את קרקעות המדינה תקופה ממושכת כשהם חדורי אידיאולוגיה ונכונים לתרום למפעל הציוני. רבים מן היישובים החקלאיים הוקמו כיישובי ספר אשר התוו את גבולות המדינה, שמרו עליהם, הקנו ביטחון לתושבים במרכז הארץ. מלים יפות, אבל מה המשמעות האופרטיבית של האמירות הערכיות האלה? כלום? אפס?

גם כאן אני משוכנע שמבחינה ציונית והתיישבותית שגה בית המשפט. חובתו של בית המשפט היתה להכיר בכך שהמדובר בתנועת התיישבות חקלאית שעובדת את אדמות ארץ ישראל, ועשתה את כל המעשים הנאים שבית המשפט טרח להזכיר.

ניתוח של עמדת בית המשפט מגלה כי היושבים בדין רואים במונח "צדק חלוקתי" ערך כבד משקל ומציגים טיעון ש"צדק חלוקתי" יכול להיות גם צדק מתקן. כדי להבהיר את דעתי לגבי זה, אזכיר את פסק הדין אביטן.<sup>6</sup> אותו אביטן ביקש לרכוש

6 בג"צ 528/88 אביטן נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד (מג) 297.



קרקע ביישוב בדווי. התשובה שקיבל היתה שלילית ופסקה כי קרקע כזו מיועדת רק בעבור הבדווים. ואני שואל שוב, אם "צדק חלוקתי" יכול להיות מתקן כלפי בדווים, למה הוא לא יכול להיות מתקן כלפי ההתיישבות? ההיגיון טוען בדיוק ההיפך. אם הצדק יכול להיות נכון כלפי הבדווים, הוא יכול להיות נכון גם לגבי המושבים וגם לגבי הקיבוצים.

בציבור הרחב מקובל להשמיע את האמירה הכללית שלפיה "העשירים התעשרו מהקרקעות". האם העשירים יושבים כמושבים? האם הם מתגוררים כאכילים, בדובב,

**"הגישה העוינת**

**והחשדנית של**

**בית המשפט**

**העליון לאוסדות**

**השלטון של**

**המדינה משחקת**

**לידיהן של אותן**

**קבוצות המבקשות**

**להחליש אם לא**

**לקעקע את יסודות**

**הלגיטימיות של**

**מדינת ישראל".**

כלוזית, בכל יישובי הגבול האלה? ביישובים האלה יושבים עולים שחלקם הגדול יוצא ארצות המזרח. במשך שנים רבות אני אוהז בדעה שיש צורך בהעדפה מתקנת ביחס ליוצאי ארצות המזרח. עד היום לא שיניתי את דעתי, למרות דעתם של אלה החושבים שאין בכך צורך, אבל אני גם בעד העדפה מתקנת לערבים ולנשים. ומדוע ייגרע חלקם של אחרים? מדוע לא להעניק העדפה מתקנת גם לקיבוצים ולמושבים? אם העדפה זו טובה לציבורים שמניתי, מדוע לא תהיה טובה גם לאלה?

כדי להבין מה משמעות הפסיקה של בג"צ מנקודת הראות של מדינת ישראל אני רוצה לצטט דברים שכתב פרופ' שלמה אבינרי<sup>7</sup> בהארץ מיום 3.12.07 בהקשר לסוגיה זאת. "הגישה העוינת והחשדנית של בית המשפט העליון למוסדות השלטון של המדינה", כתב אבינרי, "משחקת מבלי משים לידיהן של אותן קבוצות המבקשות להחליש אם לא לקעקע את יסודות הלגיטימיות של מדינת ישראל. לא ייפלא שבג"צ הופך – בוודאי שלא בהתאם לכוונתו שלו וגם אני כמובן בטוח בזה – לבעל הברית הנאמן ביותר של קבוצות וחוגים שהלגיטימיות של מדינת ישראל היא פרובלמטית בעיניהם". ממש מילים כדורבנות.

ובכן, לדעתי, גם בניתוח הציוני וההתיישבותי, שגה בית המשפט.

7 שלמה אבינרי, מאמר בהארץ, 3.12.07, (<http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/930751.html>)

עתה ברצוני לגעת בהיבט נוסף הכלול בפסיקת בג"צ, ההיבט הדמוקרטי. בהקשר זה יש לשים לב לגישתו המוטה של בג"צ. כל אימת שכית המשפט היה צריך לשקול בין עמדות הצדדים, מצד אחד עמדתה של ועדת מילגרום ומצד שני עמדת מועצת מינהל מקרקעי ישראל, את מי הוא העדיף? בחינה מדוקדקת של הדברים מגלה כי בית המשפט העניק, ברצף, העדפה רק לוועדת מילגרום.

כאן ראוי לנסות ולהבין, מהי ועדת מילגרום? האמת פשוטה וברורה. המדובר בוועדה של פקידים. פקידים חשובים, אנשי מקצוע, אנשים מלומדים, אבל כולם לא נבחרו לוועדה באופן דמוקרטי. הם מונו. מועצת מינהל מקרקעי ישראל, לעומת זאת, היא גוף שנוצר בהתאם לחוק, שנבחר על ידי הממשלה בגיבוי הגושפנקה הדמוקרטית של הכנסת, שבחרה את השרים. מועצת המינהל קיימת על כן על בסיס העיקרון הדמוקרטי. לפקידים ממונים, לעומת זאת, אין אחריות במובן הדמוקרטי. מן הטעם הזה ברור כי כאשר באים לרון בהחלטה של מועצת מקרקעי ישראל, היא משקפת את הביטוי הדמוקרטי של הציבור, של העם. והנה, לפתע, באה ועדה מקצועית וקובעת מהו פיצוי הוגן ומה לא. ואת מי בית המשפט מעדיף? את הוועדה, ועדת מילגרום הממונה, מבלי שהוא לוקח בחשבון במידה מספקת את השיקול הדמוקרטי. מכל הדברים האלה ברור כי פסק הדין "שיח חדש" פגום גם מבחינה דמוקרטית, כי הוא מעדיף את ההמלצות המקצועיות של דרג מקצועי ממונה, מבלי לקחת בחשבון את העובדה שכאשר הוא אמור לעסוק בסוגיה ערכית עקרונית עליו להעדיף את עמדת המועצה, שהיא גוף שנבחר על פי חוק ומשקף את עמדות הציבור באופן דמוקרטי.

המשגה הטמון בהחלטת בג"צ קשור באקט טכני לכאורה, אך בעל חשיבות. בג"צ, בהרכב מורחב של שבעה שופטים, הוציא תחת ידו פסק דין של "פה אחד". בהרכב המורחב הזה ישבו תיאודור אור, הנשיא אהרון ברק, השופט אליהו מצא, השופטת טובה שטרסברג-כהן, השופטת דליה דורנר, השופטת דורית בייניש, השופטת איילה פרוקצ'יה וכולם כתבו: "אני מסכים לתיאודור אור".

הסוגיות שנידונו בדיון המשפטי של "שיח חדש" היו מורכבות ויסודיות וניתן היה להתייחס אליהן תוך הבעת דעות שונות שיכלו להציג כיווני חשיבה מקוריים. איך, אם כך, נוצר המצב שבעת הדיון בסוגיה כל כך מרכזית, שמעורבים בה יסודות הלגיטימיות של ההתיישבות ומדד ערכי, יחד עם עקרונות של צדק ותפיסה כלכלית ותפיסה חברתית, פתאום כל היצירתיות של השופטים נעלמה ונאלמה דום והם הסתפקו רק במילים "אני

מסכים?" נראה לי כי הדבר נעשה כי השופטים הבינו שיש בפניהם "ים" של בעיות, ושאוּלי לא רצו לדרת לעומקן. סיטואציה של פסק דין "פה אחר" בהרכב רחב מעידה על חולשה מסוימת של בית המשפט, ועל כך שהשופטים "המסכימים" לא רצו באמת להתמודד עם כל הבעיות שלהן לא מצא פתרון. סיבה נוספת נעוצה כנראה באפשרות שבית המשפט רצה ליצור מגננה בפני מתקפות וביקורות שידע שיגיעו לאחר מתן הפסיקה. אולם ככה לא בונים חומה משפטית. ליצירת חומה משפטית נדרשת הנמקה משמעותית. פסיקה בנושא רגיש ומשמעותי כדוגמת בג"צ הקרקעות, סביר שלא תינתן בפה אחד. מגוון דעות, למשל דעת המיעוט של השופט קדמי בפסק דין קעדאן, תורם לליבון ולהבנת הסוגיה. תחושת היא שבהינתן פסק דין בהרכב מורחב בפה אחד, קיים תכנון מוקדם של בית המשפט כהגנה מראש בפני מבקריו. הגנה זו, בהעדר הנמקה משמעותית ודעות שופטים שונות, מצביעה על חשש מפני ביקורת.

אי אפשר לרונ בפסיקה של בג"צ ב"שיח חדש" מבלי לבקר את בג"צ קעדאן שגם הוא, לדעתי, היה שגוי. הטעם השגוי הראשון: בית המשפט יכול היה להימנע מלדון בעתירה. לפי פסיקות קודמות של בג"צ, כאשר עותר מגיע לבית המשפט 13 שנה אחרי שהקרקע נמכרה, או 18 שנה לאחר שנתקבלו ההחלטות הראשונות – זה מצב העומד בכל דרישות השיהוי. דווקא בנושאים רגישים הרבה פחות בג"צ מרבה לדרחות עתירות, בהתבססו אך ורק על טענת השיהוי, ולרוב מדובר בשיהוי לתקופות קצרות הרבה יותר מאשר במקרה קעדאן.<sup>8</sup> אבל בית המשפט, מטעמים השמורים עמו, שלא זכו להסבר ציבורי נאות, לא התחשב בעובדה זו. זאת ועוד. לקעדאן היתה חלופה סבירה והגיונית לבנות לעצמו בית. ביישוב חריש, למשל, ולא ביישוב הקהילתי קציר. שני היישובים האלה ממוקמים במרחק קצר זה מזה וגם אופיים דומה למדי.

בית המשפט לא התחשב גם בעובדה חשובה אחרת. בעבר התיר בית המשפט לקבוצות קטנות בעלות אופי מסוים קיום יישוב ומגורים בנפרד. כך היה בעיר העתיקה בירושלים, (בורקאן)<sup>9</sup> כך היה בעניין אביטן, שביקש לרכוש בית ביישוב ברזי, כך היה בפסק הדין בעניין אלעד<sup>10</sup> בו הכיר בית המשפט במגורים בנפרד בעיר החרדית אלעד. בכג"צ

8 ראו למשל, בג"צ 4113/01 סיעת הליכוד במועצת עיריית צפת נ' ועדת השרים שלפי חוק שירותי הדת היהודיים, תקע'ל 2001(2), 695 – שם נפל שיהוי של 14 חודשים; בג"צ 5562/00 שריב בע"מ נ' מדינת ישראל – משרד התעשייה והמסחר, תקע'ל 2000(3), 116 – שם נפל שיהוי של 5 חודשים; בג"צ 2345/01 רשת מרגלית נ' הועדה לעניין מעונות יום, תקע'ל 2001(2), 23 – שם נפל שיהוי של 3 חודשים בלבד.

9 בג"צ 114/78 בורקאן נ' שר האוצר, פ"ד לב(2) 800.

10 בג"צ 4906/98 עמותת "עם חופשי" לחופש דת, מצפון, חינוך ותרבות נ' משרד הבינוי והשיכון, פ"ד נד(2) 503.

"עם חופשי" קבלו העותרים כנגד הטבות חריגות שנתנה המדינה לרוכשי דירות בעיר החרדית אלעד, ותבעו השוואת התנאים לרוכשי דירות באזור המרכז בסמוך לאלעד. וממה נפשך – אם ביישוב חרדי מותר לקיים הפרדה ואם אסור ליהודים להתיישב במחיצת בדווים, למה אסור שתהיה הפרדה לקבוצה ייחודית כמו יישוב קהילתי? על פי כללי הצדק גם לחילונים מותר לרצות לקיים אופי יישובי מיוחד. בג"צ גם הכיר בהערפה מתקנת לגבי נשים. בשני פסקי הדין בעניין שדולת הנשים,<sup>11</sup> נקט בית המשפט העליון במדיניות של הערפה מתקנת כלפי נשים, ופסל מינויים של גברים לתפקידים בכירים במוסדות בהם נשים לא זכו לייצוג הולם, או שלא זכו לייצוג כלל, באותם הדרגים הבכירים.

קשה ליישב בין עמדתו העקבית של בית המשפט העליון הישראלי, לבין פסיקתו בפרשת קעדאן. בית המשפט העליון אינו מכיר בזכותו של המגזר היהודי החילוני, המהווה את רוב האוכלוסייה, לשמור על צביונו ואורח חייו ולהתגורר בנפרד מאוכלוסיות אחרות כשמדובר ביישוב קהילתי קטן (להבדיל ממקרה של יישובים עירוניים).

מכל הטעמים האלה לא ברור מדוע צריך בית המשפט להתעמר דווקא בקבוצה הזאת, להתנכל לה ולא לאפשר לה לקיים, ללא הפרעה, את האופי הייחודי שהם מבקשים לעצמם?

בית המשפט שגה בעניין קעדאן, שגה בעניין "שיח חדש" ולמרכה הצער פתח גם את השער לצאצאים הנובעים מפסק הדין הזה של קעדאן. כמו למשל פסיקת הביניים שניתנה באשר לבקשת משפחה ערבית לרכוש לעצמה בית ונחלה ביישוב הקהילתי רקפת במועצה האזורית משגב.<sup>12</sup>

כדי לתקן את המשגים ראוי שבית המשפט יחשוב מחדש על המשמעות של חלק מהפסיקות שלו, אולי בהרכבים אחרים. אין זו בושה, ואולי זה דווקא כורח מכובד, לסטות מהחלטות שגויות של העבר ולהעניק חיזוק למדינה יהודית דמוקרטית, להתיישבות, לציונות, לחקלאות.

11 בג"צ 453/94 שדולת הנשים בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד מח(5) 501. בג"צ 2671/98 שדולת הנשים בישראל נ' שר העבודה והרווחה, פ"ד נב(3) 630.

12 בג"צ 8036/07 פאתנה אבריק ובידאת נגד מינהל מקרקעי ישראל, לא פורסם, 31/10/2007.

# למדינה ללא אדמה אין סיכוי להתקיים במזרח התיכון

שמואל ריפמן

## יו"ר המועצות האזוריות בישראל וראש מועצת רמת נגב

שאלה יסודית מעסיקה אותי בעת האחרונה, שאלה מהותית: של מי הארץ הזאת ושל מי הקרקע הזאת? כדי לנסות לענות על הדילמה העקרונית הזו אני חוזר אל ההיסטוריה של העם היהודי ואל מקורות היחס לקרקע כפי שמבינים אותו עמי העולם. אחת מבעיות היסוד של התנועה הציונית הנה שהיא ניסתה להביא את עם ישראל מהרכה גלויות למדינת-מולדת אחת וממצב שבו היינו פזורה למעמד של עם. כמשך אלפי שנים לא היו לנו, העם היהודי, זכויות בקרקע ומן הטעם הזה אני לא בטוח שהבינונו באמת, כעם, את משמעות המונח "אחיזה בקרקע". לעמים רבים אחרים יש קשר אישי-נפשי לקרקע. למשל, כמעט אי אפשר למצוא חקלאי צרפתי, גרמני או ערבי, שמוותר על הקרקע שלו. כל אלה שומרים על הקרקע באדיקות, מעבירים אותה מדור לדור ולעולם לא מוותרים עליה. אנחנו לא כאלה. אולי זה נובע מכך שעם ישראל, מקבלי ההחלטות שלו, השרים, במקרים מסוימים גם בתי המשפט – לא הפנימו את החשיבות של הקשר בין האחיזה בקרקע לבין השמירה על התרבות הרוחנית והצביון היהודי כמקשה אחת. או במילים אחרות, את זכותו של עם ישראל לקרקע במדינת ישראל. וייתכן שמכיוון שבעיית היסוד הזאת עדיין לא פתורה, הגענו לתחלואי הקרקע הרבים שאיתם אנחנו מתמודדים.

מנקודת הראות שלי, המאבק של מדינת ישראל כיום איננו על הקרקעות ביהודה ובשומרון, הוא גם לא על הקרקעות בגבולות '67. המאבק שלנו כיום הוא על ההבנה שלעם היהודי יש קרקע בתוך מה שאני קורא, תוכנית החלוקה של '47. אני לא משוכנע שאנחנו, כעם וכמדינה, מבינים את המשמעויות של הקשר אל הקרקע. וזה, לדעתי, שורש הבעיה של הרבה מאוד החלטות המתקבלות על ידי גופים שלטוניים בישראל. בכל מה שקשור בניהול משאבי הקרקע על ידי המינהל, ניתן לראות בבירור כי "המלך הוא עירום בכל מה שקשור בקרקע".

מקובל לומר כי הבעיה של מינהל מקרקעי ישראל נובעת מבעיית כוח-אדם. לדעתי זו טעות. הבעיה לא נובעת מכוח-אדם, אלא מהשיטה הקיימת, שכובלת את הפקידות על כל רבדיה וגורמת להיותם חסרי יכולת לקבל החלטות. ובהעדר מדיניות ברורה, המינהל תקוע אי שם בעבר. בסופו של דבר, כוחות השוק ובעלי ההון הם שמנהלים את המינהל ובזכותם מתפתחת מדינת ישראל. לא שאני תומך בתופעה ולא שאני תומך בפיתוח שמתקיים רק באזורי ביקוש, אבל זאת המציאות. המציאות העגומה. לפקידות אין סמכויות ואין אחריות. לא מפני שהאנשים במינהל לא טובים, אלא פשוט מפני שלא נותנים להם להפעיל סמכויות. ככל המגעים שלי עם המינהל לא מצאתי פקיד אחד במחוז כזה או אחר שיש בידי שני המרכיבים הבסיסיים החיוניים לקבלת החלטות – אחריות וסמכויות. יכולים לדבר על רפורמות יפות מכאן ועד להודעה חדשה, אבל עד שלא תשתנה השיטה, שום דבר מהותי לא ישתנה. על רקע זה, לפי דעתי צריך לפזר את המינהל ולהקים מנגנון אחר שיטפל ביעילות במשאב הקרקע למען תושבי ישראל.

אכן נגף גדולה עומדת כמכשול בפני יחסיו של המינהל עם הציבור – יחסי קרן קימת והמינהל. לכאורה הכול נראה טוב ויפה. אבל למעשה שני הגופים האלה נתונים במצב של "חיבוק דוב", וזה מביא לפגיעה קשה באדמות העם היהודי. כדי לפתור את הסכנות הטמונות בחיבוק הדוב הזה אני מציע להפריד באופן מוחלט בין המינהל לבין קק"ל, כדי שכל אחד משני הגופים החשובים האלה יוכל לנהל את מדיניות הקרקעות שלו והשימוש בהן על פי מטרותיו הוא.

המדיניות הקרקעית הנהוגה כיום בישראל מתייחסת אל הגליל ואל הנגב כמקשה אחת עם מרכז הארץ, למרות כל האמירות היפות על מתן העדפה לגליל ולנגב. כלומר, העדיפות הדרושה הזאת לנגב ולגליל לא קיימת בפועל. מלכיה ורשפון, הן היינו הך בעיני מקבלי ההחלטות. משמר הנגב ובני ציון מצויים בעיניהם באותה קטגוריה. רק כדוגמה: ממש בימים אלה החליט המינהל על עצירה מוחלטת של ההרחבות ביישובים במרחב הכפרי. כאשר בוחנים מי הנפגעים העיקריים מהחלטה זו, מוצאים ברשימה את משמר הנגב ואת גבים הנמצאים ב"עוטף עזה", או את מלכיה ויישובים אחרים שרוצים להתרחב ושזקוקים להתרחבות. לעומת זאת, ביישובים שבמרכז הארץ מרבית ההרחבות נעשו והן כבר היסטוריה.

מבלי להסתתר מאחורי מילים גבוהות יש לומר את האמת המרה: מדינת ישראל איכרה

מזמן את השליטה בניהול הקרקע בנגב. כאשר מדברים על רשות חדשה לפתרון בעיות הקרקע בנגב – יש לי חדשות. עד כה לא אישר האוצר גם לא שקל אחד להפעלת הרשות החדשה. מאז הוקמה המדינה קמו עשרות רשויות שנכשלו במימוש משימותיהן וגם הרשות החדשה לא תטפל, לא תפתור ולא תדאג, כי בסופו של דבר מקור ההחלטה על הקמת הרשות החדשה טמון במאבק בין מינהל מקרקעי ישראל לגופים אחרים.

**"המינהל וקק"ל  
נחונים במצב של  
"חיבוק זב" והדבר  
מביא לפגיעה  
קשה באדמות  
העם היהודי.  
כדי לפתור את  
הסכנות הטמונות  
בחיבוק האומלל  
הזה צריך להפריז  
באופן מוחלט  
וחד-משמעי בין  
המינהל לבין  
קק"ל".**

יש מי שתולים בהקמת הרשות החדשה תקוות לשינוי, אך האמת המרה היא שבשנים הקרובות תחול עצירה מוחלטת בכל מה שקשור בטיפול המדינתי בקרקעות בנגב, ותהליך ההשתלטות הברווית רק יגבר. במצבים מן הסוג הזה אין ואקום.

כדי להבהיר כמה המדובר, אביא כדוגמה את מה שקורה בקיבוץ שלי, רביבים. קק"ל רכשה את קרקעות רביבים כבר בשנות ה-30. אני חי ברביבים מגיל 12 ומאז ילדתי מלווה אותי התמונה של קבוצת אנשים במעילים הולכים בשדות באמצע הקיץ ורוכשים את קרקעות בקעת רביבים. זו היתה הרכישה הראשונה. עכשיו, למרבה הצער, צריך לרכוש את השטחים האלה, שלנו, פעם נוספת, מכיוון שכל הקרקעות האלה נתפסו על ידי הברווים. ובכך לא די. המדינה מעניקה לברווים יתרונות שאף תושב אחר במדינה אינו מעז אפילו לחלום לקבל. ביישובים ברווים, לדוגמה ביישוב שנקרא באר חיל, מאשר המינהל מגרשים בשטח של 4.5 דונם, ללא כל מרכז. לגבי היהודים המצב שונה לחלוטין. אין

כיום בנגב יהודי אחד, ביישוב קהילתי, שמקבל שטח של 4.5 דונם. ביישוב אחד בלבד אפשר מגרש הקרוב בשטחו למה שמקבלים הברווים. היישוב נקרא עיזוז והוא שוכן בסוף העולם שמאלה, קילומטר מגבול מצרים. בעיזוז יש 10 מגרשים בני 4 דונם. האם מסרנו אותם לכל המרבה במחיר? לא. זה אסור. אנחנו מחויבים להוציא את המגרשים האלה למכרז. במילים פשוטות, ברור כי קיימת בנגב אפליה, אבל זו אפליה לרעת היהודים ולטובת הברווים.

אך זה לא כל הסיפור. השתלטות כלתי חוקית על קרקעות המדינה קיימת גם במרכז הארץ. לפני זמן לא רב סירתי באזור שנקרא פרדס ניר, בלב מדינת ישראל, וחשכו

עיני: השתלטות על קרקעות המדינה ובנייה בלתי חוקית. שמעתי אלף ואחד הסברים לתופעה, אבל הכול תירוצים. בפועל זה מעשה של יום יום. גם במרכז המדינה, לא רק בנגב ובגליל, יש השתלטות בלתי מורשית על קרקעות. ממש איש הישר בעיניו יעשה. ומה עושה המדינה בעניין זה? לא כלום אחר גדול.

אין לי ארץ אחרת. אין לי מקום אחר שאני יכול ללכת אליו. אני מתכוון לחיות פה ואני גם מקווה שהילדים שלי יחיו פה. אל תמנעו ממני ומשכמותי להיאחז באדמה הזו שלנו. למדינה ללא אדמה אין סיכוי להתקיים במזרח התיכון – לא החדש ולא הישן.



# הפרדת מקרקעי קק"ל ממקרקעי המדינה לא תוכל לשחרר את קק"ל מהחובה לנהוג בשוויון בשימוש באדמותיה

רחל זכאי

## היועצת המשפטית של מינהל המקרקעין

השאלה לאן מועדות פניהם של מקרקעי ישראל חשובה, וחשיבותה מתעצמת בתקופה האחרונה בעקבות תהליכים שונים העוברים על החברה הישראלית: המשקל הגדול שניתן לקניין הפרט ולפרט עצמו, הפער החברתי, שאלות של צדק חברתי, מקומו של המיעוט הלא-יהודי בחברה הישראלית ובהקשר של עיסוקנו – מיקומו הפיזי ממש. לכך יש להוסיף את השאלות המטרידות רבים בדבר אופן ניהולם של מקרקעי ישראל: האם בכלל המינהל מסוגל למלא את תפקידו, האם נכון שמקרקעי ישראל ינוהלו ביד אחת – בין אם זו של המינהל ובין אם זו יד אחרת, ואולי דווקא בנקודת הזמן הזו יש לבצע את אותה הפרדה מדוברת. כמו בהרבה מקרים אחרים, השאלות פשוטות ואילו התשובות רחוקות מלהיות כאלה.

קיים כיום קונצנזוס בציבור, שניהול מקרקעי ישראל אינו כליל השלמות. אינני מתכוונת להתווכח עם התחושה הזאת וגם לא לומר שהיא תלושה מהמציאות, אבל יחד עם זאת אין לכחד שהמינהל הפך לסוג של שק חבטות לאומי שמותקף על מחדליו הוא ועל מחדלי אחרים הפועלים בשוק. ההשתלחות במינהל הפכה לסוג של "בון טון" שבמסגרתו אנו שומעים לא אחת אישים בעלי תפקידים בכירים שקוראים לפירוק המינהל, כאילו טמונה בפירוק עצמו איזו תרופת פלא לכל חוליי שוק הנדל"ן הישראלי ותחום מקרקעי ישראל. הביקורת על המינהל אינה מתמצה בהצעות לפירוק. לא מעטים אף מרחיקים לכת ומוסיפים טענה שאין להסתפק בפירוק אלא שיש להעביר את הקרקעות שבניהול המינהל לבעלות פרטית.

עם כל הצער שכדבר, אני שותפה לדעה שדרך ניהולם של מקרקעי ישראל על ידי המינהל איננה אופטימלית, אבל חשוב מאוד להבין שלא הכול נתון בידי המינהל.

חלק משמעותי מהתהליכים החיוניים לתפקודו של המינהל כלל אינם באחריותו. כל מי שקרוב אצל תחום המקרקעין, יודע היטב שללא קיומן של תוכניות מאושרות אי אפשר לשווק קרקע. כשלא קיימות יחידות דיור בתוכנית מאושרת, שום אמירה לא תוכל לסייע לשיווק, ושיווק לא יוכל להתקיים גם ללא הסדר מקרקעין. וגם, ללא קיום פרצלציות מאושרות לא יוכל להתבצע רישום של נכסים בטאבו. ברור שנכסים צריכים להירשם אבל כלל לא ברור, ובוודאי שלא על פי הדין, שזה תפקידו של המינהל. זה ועוד. גם אם בסופו של דבר המינהל הצליח לשווק קרקעות, הבעיות עדיין לא תמו. שיווק אינו מתבצע על סמך גזמות אלא על פי שומות. כאשר המינהל מנפיק שומות, אנשים משלמים. אבל מה לעשות – כאן נכנס השמאי הממשלתי לתמונה, ובהחלט על פי סמכותו ובתהליך הבקרה הזה קורה שהוא קובע כי השומה צריכה להיות גבוהה פי שלושה מהשומה של המינהל. במקרים כאלה, מי מוצג כשוטה הכפר? לא השמאי אלא המינהל. ובאמת, כיצד יכול אדם סביר להתייחס למצב שמצד אחד קובעים שומה אחת ומצד שני מישהו אחר קובע שומה משולשת?

בכל הסבך הזה יש לזכור כי המינהל מתפקד כשהוא מונחה הן על ידי מועצת המקרקעין, שמהווה מעין מועצת מנהלים והן על ידי הממשלה. כשיש לגוף כמו המינהל הרבה בעלי בתים, ברור שהוא מסובך בכבלי החלטות שונות, משתנות, מנוגדות, ושלעתיים אינן ניתנות לניהול ולשליטה. וכשהמינהל נדרש למלא במשאביו הדלים לא רק את תפקידו אלא גם תפקידים נוספים, וזאת בשעה שהוא שבוי בידי האוצר ונציבות שירות המדינה, שמקצצים ללא הפסק בכוח האדם, מונעים קליטת עובדים חדשים ומתערבים בכל תהליכי העבודה והקצאת המשאבים, בצדק ושלא בצדק, מצבו של המינהל כמעט קשה מנשוא.

כאשר זה מצב הדברים, אין מנוס מלהכיר בקיומה של בעיה משמעותית ששינויים קוסמטיים וסיסמאות לא יפתרו. את הבעיה צריך ואפשר לפתור בדרכים שונות, אבל מכאן ועד למסקנה שיש להעביר את מקרקעי ישראל לבעלות פרטית, הדרך רחוקה מאוד. למיטב הבנתי, מימוש מסקנה כזו עלול להיות הרה אסון.

מדינת ישראל אינה משופעת בקרקע, כך שהרפתקה של התפרקות מהמשאב החיוני הזה והעברתו לידיים אחרות מסוכנת מדי. הצורך המשתנה בשימוש בקרקע אינו טעון הוכחה. החובה לשמור בידי המופקדים על כך את היכולת לתת מענה ליעדים לאומיים ממש חיונית, הן לנו והן לדורות הבאים. זה המקום להבהיר נקודה חשובה ביותר

כדי שלא יהיה מקום לטעות: אם תופרט הקרקע, היא לא תעבור לידי הציבור הרחב במתכונת של צדק חלוקתי. היא תעבור לידי מספר בעלי הון שישלטו גם במשאב היקר והחשוב הזה. ואלה, גם אם התנהלותם תהיה הגונה, יפעלו על פי שיקוליהם, תוך שימת דגש לגיטימי מבחינתם על האינטרס הכלכלי שלהם. לכל אחד צריך להיות ברור כי אין לאף אדם זכות לבקש ממי שרכש נכס במיטב כספו שינהג בו בדרך שאינה הולמת את האינטרסים שלו. ומה יעשה הציבור אם ביום מן הימים ירצה לקבוע כיעד לאומי התיישבות באזור מסוים ולא באזור אחר? ילך אצל בעלי הממון שהקרקע עברה לידיהם ויבקש את חסדיהם?

**"אם תוכרם  
הקרקע, היא  
לא תעבור לידי  
הציבור הרחב  
במתכונת של  
צדק חלוקתי. היא  
תעבור לידי מספר  
בעלי הון שישלטו  
גם במשאב היקר  
והחשוב הזה."**

תשובה לשאלה זו יכולה להימצא במישור ההפקעתי. "אם המדינה צריכה קרקע, יאמרו האומרים, "שתפקיע." לא אחדש דבר אם אומר שבעולם שבו מעמדו של קניין הפרט התחזק כל כך, גם על חשבון קניין הציבור, לא ניתן יהיה להפקיע בקלות, בוודאי לא בתמורה סבירה ולא מופרזת. המשמעות: אנו עלולים למצוא את עצמנו בחסר משאבים זמינים והמדינה לא תוכל לספק את הדרישות האלמנטריות של הציבור. אותן דרישות שניתן לספק בדרך קלה יותר, זמינה יותר ונכונה יותר, אם הקרקע היא כבעלות ציבורית.

הפרטה מן הסוג שכל כך מרבים לדבר עליה היא בעיני באמת רעיון עוועים שמשמעותו אחת – חיסול מקרקעי המדינה מתוך חוסר אחריות וחוסר ראייה של צורכי הדורות הבאים. משמעותה של אמירה זו אינה שתמיד יש להמשיך ולקדש את העיקרון של אי מכירת הקרקע. בהחלט יש מקום לשקול ולבצע שינויים בשיטת הענקת הזכויות בקרקע, אך זאת בהתייחס לסוג השימוש בקרקע ולהיקף השימוש בה.

מהלך גדול וחשוב בכיוון של התנתקות משיטת החכירה ומעבר לשיטת הבעלות כבר נעשה לגבי הקרקע למגורים. תחילתו בהמלצות ועדת גדיש, המשכו בהחלטת הממשלה, סיומו בהחלטת המועצה וביצועו, אם ירצה השם, אחרי הפיילוט המתבצע ממש בימים אלה. פיילוט זה, המתבצע בתחום הקרקע למגורים מתבסס על ההנחה שלאזרח מגיע להיות בעלים של ביתו. הפיילוט הזה יצא לדרך בלחץ של משרד האוצר, ומדובר על כך שבמשך שנתיים ישווקו, תוך הענקת בעלות, קרקעות לתעסוקה בהיקפים קטנים

יחסית, עד 20 דונם. אבל האם כך יש לנהוג גם בחטיבות הקרקע הגדולות שמיועדות לחקלאות והן מוחזקות בידי גורמים התיישבותיים או בידי חקלאים פרטיים?

אם יש תחום שבהחלט מחייב חשיבה מחודשת, הרי זה נושא הקרקע החקלאית. אותה קרקע שבהחלטה 1 נקבע שהיא תוקצה בדרך של נחלה ובהחלטות 8 ו-9 נקבע ששר החקלאות יקבע מה תקן הנחלות ומה גודל הנחלה. האם מישהו מוכן לטעון ברצינות שתקן נחלות שנקבע לפני ארבעים שנה נכון גם היום? האם מישהו יכול לטעון, שוב ברצינות, כי גודל הנחלה שנקבע לפני ארבעים שנה ושאמור היה לשקף פוטנציאל של פרנסה של משפחה אחת, לפני ארבעים שנה, נכון גם היום? האם דבר לא השתנה בתחום החקלאות? אין ספק שהתחוללו שינויים בתחום החקלאי המחייבים חשיבה מחדש, אבל מדוע אף אחד לא קם ולא שאל מדוע לא נעשתה חשיבה מחדש בתחום זה? האם אף אחד מבין המופקדים על החקלאות מטעם המדינה ו/או הציבור איננו חושב שיש מקום להסתכלות מחודשת ולבריקה של קביעות ישנות שהפכו מנותקות מהמציאות? האם אין מי שחושב, שכיוון שבעצם אין עוד מקום למשטר הנחלות, ראוי להפסיק לנהוג בשיטת טלאי על טלאי, לאחוז את השור בקרניו ולהציע פתרונות חדשים שיתאימו יותר להתיישבות ואולי אפילו יהיו טובים יותר בעבודה? האם באמת נכון להמשיך ולהתייחס למושבים ולקיבוצים כאל תאומים לא זהים אבל דומים מאותה ביצית, שצריך לדאוג תמיד שלא יקנאו זה בזה ולכן מעניקים להם מתנות דומות, פתרונות דומים, בשעה שברור לחלוטין שכל אחת משתי הישויות אלה שונה מרעותה ולכל אחת מהן מגיע פתרונות הולמים וייחודיים לה?

לא צריך להיות דק אבחנה כדי להבין שדברים השתנו וצריך היה זה מכבר לחשוב על פתרונות רלוונטיים, שלמעשה כבר קיימים וניתנים ליישום מייד, ושישפיעו על היקף ואופן הקצאה נכונה של הקרקע. אבל גם לא צריך להיות תמים במיוחד כדי להבין מדוע דבר מכל זה לא קרה ומדוע, לצערי, קיים חשש גדול שגם לא יקרה.

שאלה אחרת, רלוונטית מאוד, היא זו: אם תחליט קק"ל להפריד את ניהול המקרקעין ממקרקעי המדינה, מה תהיה משמעות הדבר? ברור שהמשמעות המיידית והוודאית תהיה שבמסגרת קק"ל יוקם מנגנון חדש שתפקידו יהיה לנהל את קרקעות קק"ל. אבל פרט לכך, הבעיות העקרוניות לא תיפתרנה. ההפרדה המדוברת לא תוכל לשחרר את קק"ל מהלחץ, מהחובה, לנהוג בשוויון במקרקעיה. ואם המטרה הזו אינה בת השגה, אנחנו עוסקים במהומה על לא מאומה. מה שיתרחש בפועל יהיה דבר אחר לחלוטין.

מה שיושג יהיה סיום ניהול מקרקעי ישראל ביד מרכזית אחת, ומעבר לניהול בשתי ידיים. למיטב הבנתי, ניהול מקרקעי ישראל ביד אחת חשוב מאוד להתנהלות המשק הציבורי, ליכולת לקדם מהלכים, להשיג יעדים במדינת ישראל. כיום המצב בשטח

**"אין לאף אדם  
זכות לבקש  
ממי שרכש נכס  
במיטב כספו,  
שינהג בו בדרך  
שאינה הולמת  
את האינטרסים  
הכלכליים שלו".**

הוא שחלק ניכר מההתיישבות העובדת נמצא על מקרקעי קק"ל וחלק אחר יושב על מקרקעי המדינה. האם מישהו יכול להעלות על הדעת שבישראל תונהג מדיניות קרקעית לפי סוג הבעלות על הקרקע ולא על פי שיקולים ענייניים-מקצועיים?

לפני שמגיעים למסקנה כל כך מרחיקת לכת כמו ההפרדה, הנראית בעיני רבים כמשאת נפש, צריך להבין כי הדרך לסגת מהתהליך זה תהיה קשה עד בלתי אפשרית. אני משוכנעת שחובתם של כל העוסקים בתחום המורכב הזה של המקרקעין לברוק ולבחון היטב, בשום שכל וביישוב דעת מעמיק, את ההסדרים הקיימים ולנסות למצוא ולאמץ פתרונות שיעניקו משקל ראוי ומאוזן לשיקולים השונים והמגוונים. זו חובתנו לציבור.

# צחוק הגורל: בחסדי המינהל "זכו" התנועות ההתיישבותיות לקבל מעמד של "בר רשות" בקרקעותיהן

בארי הולצמן

יו"ר עמותת "אדמתי" ובעבר יועץ אסטרטגי של רה"מ אהוד ברק

מדינת ישראל נתונה בלבו של פרדוקס ובכעיה מאוד חריפה לגבי ניהול המקרקעין. מצד אחד, המדינה מנהלת את מקרקעי ישראל כאילו היו בבעלותה. מצד שני, קק"ל, השותפה במינהל המקרקעין, פועלת בהתאם למטרות של גוף עצמאי-פרטי כפי שהוגדרו בתזכיר ההתאגדות של קק"ל, אך בו בזמן קק"ל הנה גוף דו-מהותי החייב בשוויון לגבי המקרקעין שבניהולו. במצב הפרדוקסלי הזה קק"ל, כישות פרטית ולאומית אינה מסוגלת לשמור על מטרותיה, על דרכי פעולתה ועל אמצעיה. וזה אבסורד שרבים מתלבטים בו ושואלים איך ניתן לצאת מהסתירה הבלתי אפשרית הזאת.

חלק מן הבעיה נוצר מפני שהממשלה טוענת שהיא חייבת לנהוג בשוויון כלפי כל אזרחיה וכי העובדה שהמדינה הנה יהודית ודמוקרטית אינה יכולה להצדיק אפליית לא-יהודים החיים בה. עקרון השוויון וביטול האפליה, טוענת המדינה וטוען גם בג"צ, גוברים על הערך של שימור הזהות היהודית והציונית של המדינה. המדינה טוענת עוד שאין היא רשאית להתפרק מחובתה שלא להפלות לא-יהודים וגם אין היא יכולה להשתמש ב"סוכנים" – דוגמת קק"ל, הסוכנות היהודית ואחרים – כדי שבאמצעותם תוכל לממש את מטרותיה היהודיות.

לכאורה נראה כי הדרך לפתור את הדילמה המזוהה הזו טמונה בהפרדת הקק"ל מהמינהל. אבל זה רק לכאורה, כי ההפרדה המדוברת לא תוכל לשחרר את קק"ל מהנורמות המקובלות של ניהול ציבורי, וכך תאלץ אותה לנהוג בשוויון לגבי כל האזרחים. אולם, למרבה הצער, בעוד אנו מתווכחים כיצד למצוא פתרון לדילמה הזו, הבעיות בשטח רק הולכות ומחריפות. דוגמה לתהליך החמור ההולך וצובר ממדים מדאיגים ניתן למצוא בעלון פנימי שפורסם לא מכבר באום אל-פאחם הקורא לתושבי העיר הערבית הזו

להירשם למטרת רכישת קרקעות במשבצת הקרקעית החדשה ביישוב הקהילתי מי עמי. עם קריאה מהסוג הזה המדינה אינה יודעת כיצד להתמודד. כמעט כל מה שתעשה עלול להיתפס כמהלך גרוע, בבחינת אוי לי מיוצרי ואוי לי מייצרי. ועל כן מוצאת המדינה פתרון של בריחה ומושכת את המכרוז ואת התכנון הכרוך בו. המשמעות? על אף העובדה שיש צורך דמוגרפי בהרחבת מי עמי, מימוש ההרחבה הזו תקוע.

כדי להבין את מה שמתרחש כיום בתחום הזה ראוי ללמוד את ההיסטוריה של הפעילות הקרקעית בארץ ישראל ובתוכה גם את פעילות קק"ל. לפני תשעים שנה בערך נמסרו אדמות הברון לבעלי האחוזות, לבעלי הנחלות החקלאיות. לא דונם אחד,

לא דונם וחצי ולא שניים וחצי. איש לא ספר את הדונמים ואיש גם לא קבע איזה מטראז' ייועד לאזורי תעשייה או מסחר. החוכרים של אדמות הברון קיבלו אז חוזים שלפיהם, ניתן להגיע לבעלות מלאה על הקרקע לאחר תשלום נוסף. בשנות העשרים של המאה הקודמת היה המצב שונה. עין חרוד, למשל, נוסדה ב-1921. עד 1932 לא היה בידי המתיישבים כל חוזה. לאיש אז לא היה זמן לחוזים. המעשה ההתיישבותי היה בראש סדר העדיפויות. יתוש האנופלס, ייבוש הביצות והכשרת הקרקע עניינו את המתיישבים יותר מכל חוזה. בתנאי החיים של אותם ימים, הצורך העיקרי היה להשיג מגורים הולמים ולשמור על צלם אנוש. אף אחד לא התעסק עם חוזים. החוזה הראשון הגיע לעין חרוד ב-1932 והוא היה לא רע בכלל. כאשר בוחנים אותו היום, רואים כי בכמה ניסוחים ועקרונות הוא

מזכיר את החוזים של פיק"א. החוזים האלה כללו מערכת של הסכמות והבנות לגבי חשיבות היישוב הצינוני, ערכי הצינונות, המשימות הלאומיות. בשנות הארבעים החל סיפור חדש ועמו חוזה חדש. חוזה שמומחי משפט צריכים לקרוא את סופו כדי להבין כמה המדובר. כנראה שמנסחי החוזה ידעו שבעין חרוד בקושי יש חשמל ולכן יכול להיות שהמתיישבים יתעייפו עד שיגיעו לשורש הדברים. שם, בסעיף הכמעט אחרון, כתוב כי הזכויות שניתנות בחוזה הן כנגד ההשקעות שהיישוב עשה בקרקע עד אז. כלומר, מנסחי החוזה הכירו בהשקעות שנעשו ביישובים. מה שקרה בעשרות השנים שחלפו לגבי ערך הכסף גרם לשחיקה משמעותית בערכה של ההשקעה ו"ההטבות" שהיו קיימות בחוזה פשוט התאדו.

בשנות החמישים של המאה הקודמת הגיע השכר הגדול. קק"ל, ככל הידוע מבלי להתיעץ עם המגורר ההתיישבותי-קיבוצי, העבירה את זכויותיה בקרקע למינהל מקרקעי ישראל. רק אחר כך הוקם המינהל. והמשך ידוע. אחרי עשרות שנים של עבודה התיישבותית סיוזיפית, בתנאים קשים ביותר, קיבל קיבוץ עין חרוד "פרס". המינהל הואיל להכיר בזכויות של המתיישבים ברמה הנמוכה ביותר האפשרית. בפעם הראשונה הוגדר הקיבוץ כ"בר רשות". דור שלישי של חקלאי עין חרוד לא עזב אף דונם, עיבד את קרקעותיו כיוון שהמדינה ביקשה אותו לעבד אותן, מבלי שיהיה לו כל מעמד חוזי מוגדר המעניק לו זכויות כלשהן. והנה צחוק הגורל, אחרי עשרות שנים סוף סוף הגיעה התנועה ההתיישבותית-קיבוצית, בחסדי המינהל, למעמד הנחות של "בר רשות". זה פשוט אבסורד. ואחר כך עוד יש טענות כלפי הקיבוצים והיישובים, שפעלו בשליחות המדינה לגאולת הקרקע.

מה ניתן לעשות כדי לשנות את הגישה הזו? צריך לשנות את הרוח, אולי על פי דבר טעם שהשמיע פעם אחד מאנשי הרוח היהודים: "הרוח היא זו שמניעה את הספינות ולא הסמרטוטים שתלויים על התורן". את הרוח הזאת צריך לשנות, אפשר לשנות. אם לא נשנה את הרוח הזאת כולנו נישא באחריות משותפת. ואת הרוח הזאת צריך לשנות לא באמצעות פסיקות, לא באמצעות בתי משפט, לא באמצעות השמצות הדדיות. בדרך הזו לא נגיע רחוק. נגיע למטרה המשותפת רק אם נבין שצריך לשנות את הגישה, את הרוח. והיוזמה לשינוי הזה צריכה לבוא מההנהגה. אסור להמתין עד שאנשי הקיבוצים בפריפריה יסתכסכו עם אנשי עיירות השדה, עיירות הפיתוח שלידם. אסור לשפוך שמן של שנאה על מדורת הקיום החברתי בישראל.

בשנת 2000, ניסינו להיכנס לתחום התכנוני של מדינת ישראל כדי להשפיע על המגמות שאז זיהינו כבעייתיות ביותר בתמ"א 35, בעיקר בתחום פיתוח המטרופולינים. ניסינו לעצב, בשיתוף משרדי ממשלה אחדים תמ"א שנקראה "תוכנית למרחב הכפרי", כמאזנת, כדואגת לאינטרסים של כולם. יצרנו תוכניות אוזריות ליישובי קו העימות בצפון, תוכניות מיגון ליש"ע, תוכניות לטיפול נקודתי בנגב, במרכז הארץ, כמו לוד-רמלה, קריית מלאכי, בית שאן, נצרת עלית, עכו. בכל נקודה שבה ביקשנו לגעת, גילינו פצע וחבורה ומכה טרייה. ניסינו להתמודד, אבל לא כל כך הצלחנו. אבל היתה אז רוח אחרת. אל הרוח הזו, שהיתה, אפשר וצריך לחזור. הכרח לחזור. כי ככל שנאחר ביצירת הרוח, בשינוי הכיוון, בשינוי התפיסה, בנכונות לעבוד ביחד, בשיתוף, לא בדרך של התקוטטות, לא באמצעות שימוש ב"ספינים" של עיתונאים שעוסקים רק



במה שקורה בגעש, ברשפון ובשפיים, בשעה ש-75 אחוזים מהמושבים ומהקיבוצים נמצאים בפריפריה ובאזורי עימות – או אז נעמוד בפני מצב חמור ביותר.

יחד עם כל זאת, רצוי שנבין כי לא הכול שחור. אבל חשוב שכולנו נזכור כי למגזר הקיבוצי – אותו מגזר המהווה רק אחוז וחצי מהאוכלוסייה אבל מייצר 12 אחוזים מהייצוא התעשייתי של המדינה – מגיע יחס אחר. זה הזמן לגלות את היחס הזה. אינני מתכוון להטיל את האחריות למצב על המינהל או על קק"ל. אבל אני מצפה לגישה חדשה. גישה שתאמר כך, החוזים שהיו קיימים בעבר עברו שנים רבות. בואו ונשב ביחד ונבחן את השאלה אם בחוזים שכרתנו בשנות השלושים, הארבעים והתשעים, יש אלמנטים שהולמים את רוח התקופה הנוכחית. למרבה הצער, עלי לקבוע כי גם למימושה של בקשה צנועה שכזו אנחנו לא מצליחים להגיע.

**"לכחות 80  
אחוזים מערך  
השמאות של  
הקרקע שנקבע  
ליישובים לא  
מעטים נובעים  
מהמוניטין שצבר  
היישוב".**

נושא נוסף מכאיב מאוד לתנועה ההתיישבותית-קיבוצית: הטענה על ספסרות בקרקעות. על איזו ספסרות מדובר? על העובדה שעד היום, עשרות רבות של שנים, דור שלישי ורביעי של ההתיישבות מגדלים פרות וחולבים אותן, שומרים בלילה, מעלים ברשת דגים מבריכות הדגים

בארבע בבוקר וכל זאת במים כמעט קפואים? זו ספסרות? אנחנו לא המגזר שעושה הון מבריכות המלח של עתלית אשר משנים את ייעודן ומשתמשים בהן כמנוף לעסקים פיננסיים. אנחנו לא בסיפור הזה. נכון שגם אנחנו חושבים כלכלית, אבל חושבים באחריות. מדינת ישראל לא יכולה למצוא לעצמה שותפים טובים יותר מאיתנו, בעלי גישה אחראית, ממלכתית, משתפת, מוכנה לוותר. לפעמים אני חי בתחושה של צמא במדבר ולפתע אני שומע את קולו של שמאי ממשלתי בגמלאות שאומר כי 80 אחוזים מערך השמאות שקבע ליישוב מסוים נובעים מהמוניטין שנוצר ונצבר ביישוב. מדוע, אם כך, אין מי שמוכן לקחת את העובדה הזאת בחשבון כאשר באים לדבר על זכויותינו בקרקע? אנחנו השותפים הכי טובים של המדינה ואין זה ראוי והוגן וגם לא הולם שיתייחסו אלינו באופן שלילי, כפי שמקובל בימים אלה.

ומילה לסיום. לא רק אנחנו, בתנועות ההתיישבותיות-קיבוציות, נשחקים בגלגלי הביורוקרטיה. רק כדוגמה אפשר להביא את התנהגותו של המשרד לאיכות הסביבה

המעכב, ללא הצדקה עניינית, פרויקטים לא מעטים. מניסיוני אני מוכן להעיד, כי היה מקרה שהייתי צריך ללכת לשלושה שרים כדי להשיג שתי חתימות, על מנת להשיג חתימה סופית שמקיימת את התב"ע שבעזרתה ניתן להקים את מפעל סינון המים בבקעת בית נטופה. כל הדברים האלה חייבים להשתנות. אבל השינוי הזה אינו צריך להתחיל ולהסתיים במינהל המקרקעין או בקרן קימת. השינוי צריך להיות רחב, משתף ואחר כך גם שקוף. ולתהליך החשוב הזה, הנדרש הזה, אין למדינה שותף טוב יותר מאשר התנועות ההתיישבותיות-קיבוציות.



עין חרוד 1936, זמן קצר לאחר היווסדה. לאיש לא היה אז זמן לחתום על חוזים. צילום: יוסף שוויג.



מי עמי ב־1967. תחילה הייתה היאחזות נח"ל שאזורחה כקיבוץ ב־1969. כיום: מושב. צילום: יהודה נגבי.



כנס המכון בבניי האומה; משמאל לימין: אפי שטנצלר יו"ר קק"ל. לידו: שר השיכון והבינוי זאב בוים. מימין: פרופ' שמעון שטרית. צילום: אבי חיון



כנס המכון בבנייני האומה; משמאל לימין: אפי שטנצלר יו"ר קק"ל. לידו: שר השיכון והבינוי זאב בויס. מימין: פרופ' שמעון שטרית. צילום: אבי חיון

## מקרקעי קק"ל ומקרקעי המדינה

# מבחן ההישרדות הגדול של הציונות תלוי ביכולתה של המדינה לקיים דו-קיום הוגן עם המיעוטים שבתוכה

פרופ' יצחק שנל

### המחלקה לגיאוגרפיה וסביבת האדם באוניברסיטת תל אביב

הטיפול בנושא של רפורמה קרקעית במדינת ישראל דחוף והכרחי לא רק כדי לפתור מצוקה קרקעית נקודתית כזו או אחרת, אלא בראש ובראשונה בגלל העמדה הנחרצת של בית המשפט העליון המאתגרת את העיקרון של מדינה יהודית ודמוקרטית. סיבה נוספת לדחיפות הנדרשת קשורה בהצעת חוק המונחת על שולחן הכנסת, שעניינה איסור מכירת קרקע ללא-יהודים, שמאתגרת את העיקרון של מדינה יהודית ודמוקרטית. סיבה נוספת מקורה בצורך הדחוף להתאים לתנאים המשתנים את מעמד החקלאים והחקלאות. אם בעבר החקלאות והחקלאים היו המנגנון המרכזי לשמירה על קרקע חקלאית-לאומית, הרי כיום המצב שונה. מצב החקלאות, המעמד של החקלאים והאינטרסים של החקלאים, השתנו מאוד במשך השנים והמנגנון שהיה נהוג בעבר פחות יעיל. סיבה נוספת לצורת הדחוף במציאת פתרון קשורה בעובדה שהשיח הפוליטי הנוכחי בנושא הבעלות הציבורית מול בעלות פרטית על קרקעות המדינה, הפך להיות בווער. הנקודה האחרונה קשורה בתכנון ארצי ובכוחו להנחות את מדיניות התכנון הלאומית. תמ"א 35 שאושרה מנסה לעמוד בפרץ, אבל תהליכי הפרבור במרכז הארץ ממשיכים להתקיים, והשאלה האם אפשר להותיר את תמ"א 35 בודדת בחזית או שיש צורך ללוות אותה במדיניות קרקעית ובשליטה ציבורית על קרקע, גם היא דחופה.

אם אמנם הצורך לטפל בנושא הקרקעי באמת כל כך דחוף ואם המרכזיות של תחום הקרקע גבוהה ביותר, נראה לי שצריך להעלות לדיון עקרוני מספר שאלות שמשלימות זו את זו. השאלה הראשונה, עד כמה חשוב במדינת ישראל לשמור על קרקע בבעלות ציבורית, או שניתן להפריט אותה. שאלה שנייה, האם יש מקום להמשך השותפות בין המדינה לבין קק"ל בניהול הקרקע. ובמציאות החדשה הזו ראוי לשאול שאלה עקרונית נוספת, מהם התפקידים שראוי שקק"ל תקבל על עצמה. נדמה לי שהתפקידים המדוברים מושפעים מההגדרה של הבעלות על הקרקע. רק כדי להמחיש אומר כך, אם קק"ל הנה גוף שמנהל פרויקטים לאומיים עבור ישראל שהיא בעלת הקרקעות, אז המשימה שקק"ל לקחה על עצמה, להקים פארקים לאומיים ולפתח שטחים ירוקים, היא משימה נעלה וחשובה. אבל אם מפרידים את הבעלות, וקק"ל מחליטה להפוך את קרקעות קק"ל לירוקות, נראה לי שמבחינה ציבורית יש כאן מסר שאומר כי הטבע ושמורות הטבע הם נחלת העם היהודי ואינם נחלת העם הערבי. בהקשר הזה ראוי לשאול שאלה נוספת. אם מפרידים את קרקעות קק"ל מקרקעות המינהל, מי הם בעלי הקרקעות המופרדים, בשם מי דוברת קק"ל וכיצד תממן קק"ל את פעילותה במסגרת האלטרנטיבה הזאת.

ברור שיש צורך למצוא מענה לכל השאלות, אבל נראה לי שבבסיס הדיון הזה עומדות שאלות ערכיות חשובות מאוד כמו, למשל, שאלת אופייה של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, נושא שהשיח הישראלי על אודותיו רחב מאוד. יש מי שטוען למען מדינה יהודית, יש מי שטוען למען מדינה דמוקרטית, אך במציאות הנוכחית הרוב הגדול של הציבור בישראל מחפש את האיזון בין מדינה דמוקרטית למדינה יהודית. וכפי שהדברים נראים לי, עיקר הוויכוח ניטש כיום על האיזון בין שני התכנים.

אחת הדילמות העיקריות של הציונות כיום, אחד המבחנים הגדולים ביותר שלה, הוא היכולת לקיים דיאלוג הוגן עם המיעוטים שבתוך המדינה. זו איננה שאלה מוסרית ערטילאית יהודית. אם קיים היום בעולם ערעור על נכונות ההחלטה להקים מדינה יהודית ולא מדינה דמוקרטית כללית מהים ועד הירדן, נדמה לי שיכולתה של המדינה והתנועה הציונית לקיים דו-קיום הוגן עם המיעוטים שלה, היא אחד המבחנים הגדולים ביותר ביכולת הישרדותה של הציונות. וכיוון שהנושא הופך להיות חלק מהאג'נדה הפוליטית בשיח העולמי, נראה לי שאנחנו צריכים להתחיל לחפש את הפתרונות בתחום יישוב היהודים בגליל. כי מי שרוצה ליישב יהודים בגליל צריך לשאול את עצמו מה יקרה לערבים באותו גליל. האם אפשר למצוא את הפתרונות שלא רק יהודים



ירוויחו מאכלוס הגליל ביישובים יהודיים אלא גם ערבים ירוויחו מתוספת ישובים ערביים.

הדילמה הערכית השנייה טמונה בשאלה האם ישראל היא מדינה ניאורליברלית או סוציאל-דמוקרטית והאם מנגנון השוק ינהל את קרקעות המדינה בצורה יעילה יותר.

זאת ועוד, האם תכנון לבדו יכול לנהל את הפתרונות היותר סוציאל-דמוקרטיים או שיש צורך לאחד את השימוש בכלים של תכנון ושל מדיניות קרקעית. דילמה נוספת שיש לתת עליה את הדעת היא האם ללא מדיניות תכנון ומדיניות קרקעית ציבורית ניתן יהיה לשמור על האינטרסים של הדורות הבאים בישראל שהנה מדינה צפופה הממוקמת בסביבה אקולוגית רגישה.

**"ישראל צריכה  
להתחיל לחפש את  
הפתרונות בתחום  
יישוב היהודים  
בגליל, אבל כל  
מי שרוצה ליישב  
יהודים בגליל  
צריך לשאול את  
עצמו גם מה יקרה  
לערבים באותו  
גליל".**

ישראל היא מדינה בעלת משימות לאומיות למרות כל אלה הטוענים שהמשימות הלאומיות כבר הסתיימו. אני אישית אינני בטוח שהמשימות הגיעו אל קצן ואביא דוגמה להבהרת עמדתי. האפשרות שמדינת ישראל תחליט לסגת מרוב שטחי הגדה המערבית, יהודה ושומרון היא ריאליזם, בין אם אוהבים אותה ובין אם לא, בין אם הנסיגה הזו תתרחש במסגרת הסכמי שלום או באופן חד-צדדי. במקרה כזה, הצורך להקצות קרקעות לאומיות למתנחלים מפונים, לשטחים צבאיים ולמטרות נוספות, יכול לעלות במלוא חריפותו. ובדיוק אל כל הדילמות האלה אנחנו צריכים להתייחס במלוא כובד הראש.

# קק"ל לעולם לא תמעל בתפקידה הלאומי כנאמן של קרקעות העם היהודי

אפי שטנצלר

## יו"ר הדירקטוריון של קק"ל

סוגיית קרקע הלאום הנה בעלת משמעות רבה לא רק לתושבי מדינת ישראל. היא חשובה ביותר גם מנקודת הראות של יהודי התפוצות. אבל בטרם אתייחס למשמעות המילים "קרקע לאום" וחשיבותן הערכית, רצוני לרדת לשורש הדברים, למהות הבעיה הקרקעית, בעיקר לזו הנמצאת באחריות קק"ל, כשניים ורבע מיליון דונם המהווים קצת יותר מ-10 אחוזים משטחה של ישראל. מיליוני הדונמים האלה אינם בבעלות קק"ל אלא רק ברשותה. גם מדינת ישראל אינה בעלת השטחים האלה. בעל הבית היחיד על הקרקעות האלה הוא העם היהודי. בני העם היהודי רכשו את הקרקעות האלה בכסף וייעודה של קק"ל, מתחילת הדרך, היה לשמש כנאמן של העם היהודי על קרקעותיו. מתוקף תפקיד זה מחויבת קק"ל לשמור על האדמה שהופקדה ברשותה, שאם לא כך תעשה – היא תמעל בתפקידה. יתר על כן, אם ישראל לא תאפשר לקרן קימת למלא את ייעודה, יאבד העם היהודי את אמונו במדינה. מתווה כזה של הדברים עלול להיות חמור ביותר כי אם חס וחלילה הוא יתרחש, ייגרע הקשר האמיץ המתקיים בין יהדות העולם לבין מדינת ישראל, קשר הנובע בראש ובראשונה מהתודעה הצרובה בלבו של כל יהודי בעולם שגם לו יש חלק ונחלה באדמת מדינת ישראל. אדמת העם ואדמת הארץ נשענים זו על זו ואם נשמוט את הקרקע מרגליו של העם היהודי, נאבד כולנו את שיווי המשקל וניפול אפיים ארצה. אבל שמירה על הקרקעות כשלעצמה אין בה די. במרחב שבו אנו חיים אין לאדמה מנוחה גם לא לרגע, למעט שנת השמיטה. כל הניירות וכל ה"קושאנים" לא יעזרו למי שאינו נאחו בקרקע ומוכיח במעשה ובצורה מוחשית ונראית לעין את החזקה שיש לו על האדמה שלו.

אין זה סוד שלקרן קימת יש "קושאן" על יותר מ-50 אלף דונם בחורן שבסוריה. אלה קרקעות שרכש בשעתו הנדיב הידוע למען עמו. אבל למרבה הצער, לא היה מי שייאחז באדמות אלה ועל כן הן אינן בחזקתנו. לעומת זאת, בכפר גלעדי, בדגניה, בחולדה, במושבים רבים, נאחזנו גם נאחזנו ובכך הבאנו לידי ביטוי מוחשי את חזקתנו על

קק"ל לעולם לא תמעל בתפקידה הלאומי כנאמן של קרקעות העם היהודי

הקרקע. לעשייה המוחשית הזו, המבטאת את אחיזתנו באדמה, יש פנים רכות. בפן חשוב של האחיזה הזאת בקרקע עוסקת קק"ל יום יום, שעה שעה, במגוון נרחב ביותר של תחומים: הכשרת קרקע, מחקר חקלאי, חינוך, ייעור, דחיקת המדבר.

אחד הנושאים במרכזיים בתחום דחיקת המדבר הוא המים. במשך שנים הקימה קרן קימת בכל רחבי הארץ מאגרי מים. השנה אנחנו חונכים את המאגר ה-200. המשמעות

של פעולה חשובה זו היא יצירת מאגרים המספקים כ-40 אחוז מכמות המים הדרושה לחקלאות בישראל. זו עשייה שמחזקת את הפריפריה, מחזקת את החקלאות. בלי המים הללו, הנוף החקלאי בישראל היה נעלם כמעט לגמרי ויחד איתו גם אחיזתנו בקרקע.

**"קרן קימת מעולם לא התכוונה לקבץ את זכותו של מי מתושבי ישראל,**

**גם כאשר התעורר הצורך של תושבים מהמגזר הלא-יהודי לעשות שימוש באדמה השייכת לקק"ל."**

עשייה מוחשית אחרת היא השמידה על איכות הקרקע ועל איכות הסביבה, תחום נרחב שאין לו סוף. משמעות הפעילות בתחום זה היא שיקום ערוצי נחלים שזוהמו במהלך השנים והפכו למפגעים מסוכנים שמזיקים למי התהום, לקרקע ולאיכות החיים והסביבה. קק"ל משקיעה בתחום הזה הרבה עבודה וכסף בשיתוף עם המשרד לאיכות הסביבה וגורמים אחרים. בעקבות פעילות קק"ל השתפר לאין ערוך מצבם של נחלים רבים בארץ. למשל, נחל אלכסנדר ונחל חדרה

שהיו מזוהמים בצורה מחרידה, הפכו לפארקים מושכי קהל. אפילו בקישון המזוהם השקענו עבודה רבה וליד השפך שלו לים הקמנו פארק גדול. את כל אלה עשינו, אבל המלאכה עדיין מרובה.

תחום הייעור בו קק"ל היא הגורם המוביל הנו העשייה המוחשית והנראית לעין ביותר. במשך 106 שנות קיומה של קרן קימת ניטעו ברחבי ישראל יותר מ-240 מיליון עצים, לעתים בשטחים שוליים ומדבריים ולפעמים גם בניגוד להמלצות המומחים. עכשיו היער חזר למולדתו וכולנו קוצרים את פירות המאמץ העצום הזה.

כיום כל אחד יודע מה רכה חשיבותו של היער המדברי במאבק בהתחממות הגלובלית. כיער יתיר, למשל, אנו חוקרים, בשיתוף עם מכון וייצמן, את השפעות היער על הסביבה. המחקר גילה כי היער המדברי ביתיר משפיע מאוד על צמצום ההתחממות

הגלובלית בכך שהוא סופח 260 קילוגרם פחמן דו-חמצני בשנה. שיעור זה דומה לממוצע הספיחה של יערות העולם.

עשייה מוחשית נוספת, חשובה גם היא, הנה קירוב הציבור לאדמה ולמוצריה. קק"ל משקיעה משאבים משמעותיים ביותר כדי שכל תושבי ישראל, ללא יוצא מן הכלל, יוכלו לבלות ביערות ובשטחים הפתוחים שברשות קרן קימת. אנו מסמנים שבילים, משלטים, מפיקים חומרי הסברה, מקיימים חניונים ומעמידים את כל אלה, ללא תשלום, לרשותם ולהנאתם של תושבי ישראל.

עם כל העשייה הזו, השוויונית בתוצאותיה לכל אזרחי המדינה, קרן קימת מעולם לא התכוונה לקפח את זכותו של מי מתושבי מדינת ישראל. גם כאשר התעורר הצורך של תושבים מהמגזר הלא-יהודי לעשות שימוש באדמה השייכת לקרן קימת, ידענו לפתח מנגנון של חילופי קרקעות כך שגודל השטח שבאחריות קרן קימת לא ייפגע, כדי שנוכל להמשיך ולמלא כהלכה את חובתנו לעם היהודי.

יחד עם זאת, לקק"ל יש בעיה שאין להתעלם ממנה. ב-1961 נחתמה אמנה בין מדינת ישראל לבין קרן קימת ובה נקבע שמינהל המקרקעין ינהל את קרקעות המדינה וכן את קרקעות קק"ל. במסגרת האדמיניסטרטיבית הזו קרן קימת והמינהל חיו בצוותא בגוף המנהל – מועצת מקרקעי ישראל – כאשר 50 אחוזים מחברי המועצה הנם נציגי קק"ל ו-50 אחוזים נציגי ציבור ועובדי המדינה. עד 2004 כמעט ולא היתה כל בעיה ביישום האמנה. לרשות העושים במלאכת ניהול הקרקעות עמד מנגנון קבוע של החלפת קרקעות בין המדינה לבין קק"ל במקרים שבהם אדם שאינו בן הדת היהודית רצה לחכור קרקע שהמינהל פרסם מכרוז על אודותיה. בכל שנה היו מספר מקרים בודדים כאלה, בערך 5 עד 10 בשנה. אבל ב-2004 קיבלה המדינה את המלצות ועדת גדיש שהפכה את היוצרות. עד למסקנות ועדת גדיש ניהלה המדינה את קרקעותיה על פי רוחה של קרן קימת שתפיסת עולמה קבעה כי, "הקרקע לא תימכר לצמיתות". כלומר, רק חכירה. ועדת גדיש שינתה את הכללים, כאשר קבעה שיש ללכת בנתיב של הפרטת הקרקע, או מסירת הקרקע לכל תושבי ישראל. עמדה זו יצרה בעיה בשעה שאדם לא-יהודי ביקש, למשל, לרכוש דירה בבניין שנבנה על קרקע קק"ל. על פי "הלכה" חדשה זו נעצרה החלפת הקרקעות. לא בגלל קק"ל. קרן קימת טענה בעבר וזו גם דעתה היום, כי יש להמשיך במנגנון הקודם, כלומר, חילופי קרקעות. אבל עמדת קק"ל לא התקבלה ומי שסייע להפוך את הקערה על פיה היה בג"צ בפסיקתו המפורסמת.

קרן קימת מודעת היטב לעובדה שמדינת ישראל היא קודם כול מדינה יהודית, אבל היא גם דמוקרטית. ולכן, כשעלתה על הפרק בפני בית המשפט הגבוה לצדק שאלת שוויון הזכויות במשאבי המדינה, כולל בקרקעות, פנינו לבג"צ, יחד עם המדינה, והודענו שאנחנו מצויים בעיצומו של משא ומתן להפעלת מכניזם של חילופי קרקעות בין המדינה לבין קרן קימת. הסברנו כי המדובר בחילופי קרקעות בערים, באזורים שבהם

**"במערכת  
היחסים הקיימת  
כיום בין קק"ל,  
המדינה והמערכת  
המשפטית,  
דורשים מקרו  
קימת דרישות  
בלתי אפשריות  
שרק יגרמו נזק  
לעם היהודי. קק"ל  
לא תסכים לזה  
לעולם."**

ישנה בנייה רוויה ובתים צמודי קרקע. הבהרנו כי על פי השיטה המוצעת תעביר קק"ל למדינה את השטחים שכבר נבנו ובתמורה תקבל קרקע בנגב ובגליל, תוך עריכת תחשיב כלכלי שיקבע מה התמורה הכספית שתקבל קק"ל. הדגשנו שקק"ל היא הנאמן של העם היהודי ועל כן אין אנו רשאים לוותר על קרקע או על שווייה הכספי. אנחנו מצויים כיום בעיצומו של המשא ומתן, ואני מקווה שהוא יסתיים בפתרון. אחרי שהוא יסתיים, קק"ל תקבל לידיה את הקרקעות בנגב ובגליל ותמשיך במשימה שנטלה על עצמה לפני יותר ממאה שנה – לפתח את הארץ, להפוך אותה לירוקה יותר, להפוך את ישראל לבית שגם לדורות הבאים שירצו להגיע ולגור במדינת ישראל, יהיה לאן להגיע ולשם מה להגיע.

זה המקום להבהיר כי בשנים 2005-2006 באנו בדברים עם המדינה כדי למצוא פתרון של חילופין לא רק של הקרקע הרוויה בעיר אלא גם של הקרקעות המיועדות למסחר, לשירותים, למשרדים וכיוצא באלה. כך ביקשה לעשות הנהלת קק"ל. אבל האספה הכללית של קרן קימת לא קיבלה את הרעיון וסירבה בכל תוקף להצעת החילופין בתחומי המסחר והשירותים.

אני חי ופועל במערכת הציבורית שנים רבות ואני יודע מניסיוני, כי עם קצת רצון טוב אפשר לפתור כל בעיה. אבל במערכת היחסים הקיימת כיום בין קק"ל, המדינה והמערכת המשפטית, דורשים מאיתנו דרישות בלתי אפשריות שרק יגרמו נזק לעם היהודי. לנו בקרן קימת יש רצון טוב. לעתים אולי רצון טוב מדי. אבל אנחנו לא יכולים ולא רוצים למעול בתפקידנו הלאומי. תמיד נזכור ולעולם לא נוכל לשכוח את ייעודה של ישראל כמדינת יהודית ודמוקרטית, מדינה שייעודה היה ויהיה מקלט בטוח ויחיד לעמנו אחרי כל הטראומות הנוראות שפקדו אותו.

קרן קימת תעמוד על המשמר כדי לממש את נבואתו של הנביא יחזקאל, שצפה את מה שמתחולל בדורנו כשאמר: "הנה אני פותח את קברותיכם והעליתי אתכם מקברותיכם עמי והבאתי אתכם אל אדמת ישראל".

# אין להתייחס לאוכלוסייה הערבית כמו אל נתינים חסרי זכויות אלא כאל אזרחים שווים

פרופ' ראסם ח'מאיסי

## אוניברסיטת חיפה

כל מי שמדבר על כך שישראל היא מדינת העם היהודי שוכח עובדה אחת: במדינה הזאת, ישראל, חיים אזרחים בני עמים שונים, לא רק יהודים. לציבורים אזרחיים אלה יש צרכים ייחודיים וכדי שצרכים אלה ימצאו פתרון הוגן והולם, יש לגבש תפיסת עולם חדשה, נקודת איזון חדשה, גם בתוך קרן קימת, לגבי כל סוגי האוכלוסיות.

סוגיית הקרקעות בישראל איננה רק בעיה טריטוריאלית. קיימים בה אספקטים נוספים כמו, הממד הקנייני והממד התכנוני. בנקודה זו ראוי להבחין בין הצד הקנייני של הקרקעות שלגביהן טוענת קק"ל כי הן בבעלותו של העם היהודי, לבין בעלות של שימוש במרחב הציבורי לכל האזרחים. המרחב הציבורי הזה צריך להיות פתוח ושוויוני לכולם. בצד הקנייני קיים, כמובן, קניין של קבוצות מסוימות שרכשו את הקרקע, קיים קניין של בעלות פרטית וקיים גם קניין של חזקה. כאשר אנו מדברים על חזקה ראוי שהזכויות הנובעות מהחזקה יוענקו לאוכלוסייה הברווית שתופסת את הקרקע במרחב הדרומי. מי שדוגל בתפיסה השוויונית צריך להחיל גזירה שווה על הברווים ועל היהודים. תפיסה שוויונית כזו יכולה להוות מרכיב חשוב ביותר בעיצוב היחסים בין הערבים לבין המדינה. אבל לא רק לגבי חזקה יש לנהוג בשוויוניות לגבי כל האזרחים במדינה. שוויוניות צריכה להיות מופעלת גם לגבי חלוקת משאבי הקרקע ובכלל זה גם משאב התכנון. התנהגות שוויונית בכל התחומים תוכל למתן את הסכסוכים והקונפליקטים ולייצר בסיס הוגן והולם לפיתוח כל האזור.

בישראל מתרחש כיום תהליך של התכנסות והתרכוז הכלכלה והפעילות הכלכלית, בעיקר באזור המרכז. הניסיון להתמודד עם בעיה זו הוליד את המלצות ועדת גדיש, שלפיהן אמורה להיות מונהגת מדיניות של חילופי מקרקעין. במסגרת זו אמורה קק"ל להעביר לרשות מינהל המקרקעין אדמות שעליהן נבנו בתים במרכזי העירוני ובתמורה לקבל קרקעות חלופיות כנגב ובגליל. זה יפה במישור התיאורטי. בפועל יש בעיה,

כיוון שבגליל ובנגב 80 אחוזים מהתושבים הם אוכלוסייה ערבית. השינוי שהציעה ועדת גדיש אינו היחיד. מסתבר כי שינוי במדיניות הקרקעית מתבצע בכלים של הממשלה או של ממ"י, וכאן כבר מדובר על שינוי על פי השינוך המגזרי. המגזריות הזאת מדברת על דיפרנציאציה לא רק בין ערבים לבין יהודים. גם במגזרים העירוניים יש הבדל בין מה שקורה בערים ערים המרכזיות במרכז הארץ, לבין מה שמתרחש בערים שבשוליים, בין המגזר הכפרי לבין ערי הפיתוח, וגם בין הקיבוצים למושבים. המגזריות הזו מופעלת כמוכן גם לגבי האוכלוסייה הערבית, אבל כיוון שכתוצאה מהחלטות מבניות שננקטו על ידי מועצת מינהל המקרקעין בגלל העובדה שהיישובים הערביים לא נכנסו אל תוך המערכת המינהלית הזו, הרי בהרבה החלטות אוניברסליות היישובים הערביים נפלטים החוצה. את המצב הזה חייבים לשנות. חובה להפעיל מדיניות מקרקעין וכלים המתחשבים במדיניות התכנון המרחבי, שיהיו מבוססים על העיקרון של שוויון הזדמנויות ונגישות, צדק חברתי וחלוקתי, כיבוד ושמירה של זכויות אדם, תיקון עיוותים ועוולות קיימות.

מדיניות קרקעית אוניברסלית כזו, חייבת להיות רגישה ומתחשבת בהסדרים הקיימים או במנהגים החברתיים בקהילה, במטרה לשמור על מידתיות ויציבות חברתית בתוך הקהילה הערבית. מדיניות אוניברסלית לא רגישה ולא מתחשבת עלולה לייצר סכסוכים מיותרים. אינני מציע להעניק חסדים לאוכלוסייה הערבית. אני משוכנע שיש להפוך את הערבים בישראל לשותפים לגיטימיים בניהול המרחב הציבורי. דרוש כאן שינוי קונספציה מהותי. אסור להתייחס אל האוכלוסייה הערבית כאל נתינים ולא כאל גורם מאיים, אלא כאל אזרחים שווים. קיומו של תהליך כזה ימתן הרבה מהמתחים וייצר אקלים נכון יותר וגם נכונות לפשרות ולוויתורים משני הצדדים.

בהקשר הזה אסור לשכוח עובדת יסוד אחת. מינהל המקרקעין איננו הבעלים של הקרקע. הוא רק מנהל את הקרקע. מדינת ישראל היא הריבונית על הקרקע. במסגרת הזו קיימים לא מעט אזרחים, אולי בעיקר ערבים, שהם בעלים של קרקע. אבל גם אזרחים אלה אינם יכולים לעשות בקרקע שבבעלותם ככל שעולה על רוחם. גם לגבי בעלים של קרקע קיימות הרבה מגבלות. מן הטעם הזה יש להבחין בין הניסיון לייצר פשרות קנייניות על קרקע לבין הכוונה לנהל את הקרקע, לבין האפשרות לפתח את הקרקע. במדינת ישראל חיים לא מעט ערבים מחוסרי קרקע. האם משמעות הדבר שאין להם זכות לצרוך את משאבי הקרקע? יש ויש להם זכות כזו, בדיוק כמו לאזרחי המדינה היהודים.



אין להתייחס לאוכלוסייה הערבית כמו אל נתינים חסרי זכויות אלא כאל אזרחים שווים

המגזר הערבי בישראל מחזיק קרקעות בבעלות פרטית או סמי-ציבורית. למשל, הקרקעות של ההקדש המוסלמי, הוואקף. קרקעות הוואקף הן בפועל קרקעות שעדיין מוכרזות כהקדש אך בעצם הן שייכות למגזר הערבי באמצעות הוואקף. גם לגבי קרקעות אלה יש לעשות הסדר מבחינת ניהול הקרקע ותהליכי פיתוחה.

פרט לנושא החזקה והבעלות קיים תחום חשוב אחר, והוא זה העוסק במדיניות הקרקעית

שלפיו נאסרת העברת בעלות במקרקעי ישראל, לא בדרך של מכר ולא בדרך אחרת. מדיניות רבת שנים זו נקלעה בתקופתנו לרילמה – איך ניתן להתמודד עם מדיניות תכנון הפיתוח המגבילה לעומת צורכי השוק המבקשים להיות פעילים ולייצר הזדמנויות כלכליות. ישראל נמצאת כיום בתהליך מעבר ממדיניות של לתפוס דונם ועוד דונם, ממדיניות של תפיסת החזקה בשטחים שהיו חלק מהכפרים הערביים שנהרסו ב-1948, לתקופה חדשה שבה כבר מתקיים ריכוז מפוזר או ביזור מפוזר על פי התפיסה הבסיסית של תמ"א 31 או תמ"א 35. המדיניות הממשלתית הנהוגה כיום היא של ביזור הפרטה. המדינה הולכת יותר ויותר לכלכלת שוק, למדיניות השתלבות בכלכלה הגלובלית וחיזוק העירוניות, במקום הצבת דגש על הכפריות. המדיניות הזו נובעת גם מלחצים של יזמים פרטיים, של משפחות עשירות, לנתב את מדיניות המקרקעין בהתאם לצורכיהם, בכדי ליהנות מפירות התהליכים האלה. עובדה זו מציבה סימן שאלה גם לגבי מדיניות המקרקעין הכללית וגם לגבי מעמדה של האוכלוסייה הערבית.

ועוד נקודה חשובה שיש לקחת בחשבון. כאשר מדברים על חילופי מקרקעין באזורים העירוניים תמורת קרקעות באזורים כפריים, יש לשאול מה תהיה התוצאה. מבלי להיכנס לשאלת הפיזיו הממוני הנוסף שתקבל קק"ל בעבור חילופי המקרקעין, ברור שקק"ל תקבל לידיה יותר קרקעות מכפי שיש לה כיום. זה ועוד. קרן קימת מנסה לייצר לעצמה גם רווח נוסף. במקום לבוא ולומר כי היא מקבלת את עקרון חילופי המקרקעין וכך לאפשר הנהגת שוויוניות בין כל האזרחים בישראל, מבקשת קק"ל להגיע לכנסת, שהיא הגוף הריכוני בישראל, ולהשיג חקיקה חדשה שבמסגרתה ניתן יהיה למנוע מכירת קרקע או העברת קרקע ללא-יהודים, קרי: לערבים. משמעות ניסיון

זה של קק"ל להיעזר במנגנונים קונסטיטוציוניים יהיה הדרה של הערכים מהשיתוף במרחב הציבורי.

ברור לכול כי המכשיר המאפשר שליטה של המדינה על הקרקעות הוא מנגנון חשוב מאוד, אבל בתקופה של כלכלה חופשית, בתקופה של ריכוז הבנייה באזורי הביקוש במרכז, ערך של דונם אחד במרחב הפריפריאלי נמוך בהרבה מערך דונם באזורי המרכז. ודווקא מן הטעם הזה יש להנהיג מדיניות דיפרנציאלית המתחשבת בעובדות אלה ומאפשרת פיתוח לכלל האוכלוסייה, ולא רק לאוכלוסייה המתגוררת במרכז.

הצורך הרחוף של היישובים הערביים להשתמש במשאבי הקרקע אינו סוד. אבל נראה לי שרק מעטים מחוץ למגזר הערבי מכירים את העובדות לאשורן. מן הטעם הזה נראה לי שחשוב שכולנו נשדר על גל נתונים אחד. וככן, המצב הוא כזה: כל השטח שנמצא בתחומי שיפוט של היישובים הערביים בישראל הוא כ־620,000 דונם. כ־50 אחוז משטח זה הם בבעלות פרטית, אבל לא דווקא בבעלות פרטית ערבית. זאת ועוד, כמעט 10 אחוזים מהשטחים שנמצאים בתוך היישובים הערביים, כ־65,000 דונם, הם מקרקעין המוגדרים "בסכסוך". מה פירוש "בסכסוך"? פירוש הדבר שקיימת מחלוקת בין פרטיים לבין המדינה לגבי שאלת הבעלות על הקרקעות האלה. וגם אלמנט זה מייצר חסם של אפשרויות הפיתוח.

העובדות היכשות בשטח מצביעות על בעיה הולכת ומחריפה במגזר הערבי. מצד אחד, האוכלוסייה הערבית הולכת וגדלה ומצד שני, המרחב הקרקעי העומד לרשותה אינו משנה את ממדיו ועל כן ההיצע הקרקעי הולך ומצטמצם. התוצאה הבלתי נמנעת: כיוון שאין כמעט אפשרות לפתח את היישובים הערביים אין לתושביהם המבקשים לעצמם פתרונות דיור אלא ללכת ליישובים היהודיים ולמצוא פתרון במסגרתם. כדי לפתור את הבעיה ברור כי יש צורך להקדיש מאמץ, במסגרת מדיניות ציבורית שוויונית, לפתח את היישובים הערביים. אנחנו, הערבים אזרחי המדינה, רוצים במקרים רבים להיות ישראלים. הישראליות הזאת איננה מחייבת אותנו להיכנס אל תוך מרחב המגורים של היישובים היהודיים, מהלך שיש המגדירים אותו כניסיון התגררות. האמת היא, כי אין מדובר בהתגררות כלל ועיקר. אם המדינה תאפשר למגזר הערבי הזדמנויות פיתוח נאותות, ברור לי לחלוטין כי האוכלוסייה הערבית תמשיך לממש את רצונה להתגורר במרחב מתבדל.

**"כפי שרשויות  
המדינה הכירו  
ביישובים בדוויים  
באזור המועצה  
האזורית עמק  
יזרעאל, כך ניתן  
ורצוי להכיר  
ביישובים של  
הבדוויים בנגב.  
מה שצריך  
להשתנות זה  
היחס של המדינה  
אל האוכלוסייה  
הישראלית-בדווית  
הזו. הבדוויים אינם  
גורם מאיים".**

אוכלוסיית מיעוט נוספת החיה בישראל בתנאי מצוקה הם הבדוויים. העובדה שהמדינה משתמשת בחוקים שונים ובדיונים שונים כדי להאשים את אוכלוסיית הבדוויים כאילו היא פולשת, הנו מחדל רציני. אוכלוסיית הבדוויים לא פלשה לשטח שאותו היא מחזיקה. הבדוויים הגיעו לשטח כתוצאה מהחלטת המדינה להעביר אותם למה שקרוי, "אזור הסייג". חלק מהבדוויים האלה יושב על הקרקע שבחזקתו עוד מימי טרום המדינה. הבעיות האמיתיות נוצרו כאשר מוסדות התכנון המדינתיים התעלמו מהצרכים של האוכלוסייה הבדווית. היקף התביעות של האוכלוסייה הבדווית משתרע על כ־650 אלף דונם. יש למצוא להם פתרון. הם היו והנם אזרחי ישראל וגם להם מגיע שוויון. וכפי שרשויות המדינה הכירו ביישובים בדוויים באזור של המועצה האזורית עמק יזרעאל, כך ניתן ורצוי להכיר ביישובים של הבדוויים בנגב. מה שצריך להשתנות זה היחס של המדינה אל האוכלוסייה הישראלית-בדווית הזו. הבדוויים אינם מהווים גורם מאיים. הם אזרחי ישראל ואפשר בהחלט לנהל את עניין הסדרת זכויותיהם לא על בסיס של מאבקים בין פקידי "ממשלת באר שבע" לבין פקידי "ממשלת ירושלים", אלא מתוך גישה שוויונית, כמו זו הנהוגה לגבי אזרחי ישראל היהודים.

# אסור שקק"ל תהפוך לגוף גזעני שקרקותיו יעמדו רק לטובת צרכיו של העם היהודי

ד"ר אלכסנדר (סנדי) קידר

## אוניברסיטת חיפה

כאשר מדברים על משטר המקרקעין הישראלי בהקשר של מה שהתרחש כאן מאז הקמת המדינה, אפשר לדרון בנושא כנשלט על ידי שתי תקופות עיקריות. התקופה הראשונה היא פחות או יותר מ-1948 עד שנות השישים, אותה ניתן לכנות תקופת "המהפכה הקרקעית הראשונה", מהפכה של קולקטיביזם לאומי, שאותה מאפיינים הליכים של הלאמת קרקעות מערבים, וגם הלאמה של קרקע בלתי מוסדרת העוברת הסדרה ומגיעה לבעלות מדינת ישראל וגם לבעלות הקק"ל. כתוצאה מהלאמות אלה נוצרת שליטה ריכוזית על כ-93 אחוז מהמקרקעין באמצעות גוף שנוצר ב-1960, מינהל מקרקעי ישראל ומועצת מקרקעי ישראל. האלמנט המאפיין את התקופה הזאת הוא שהזכויות שמוקצות הן הזכות להחזיק ולהשתמש בקרקע. באופן כללי ניתן לקבוע כי ההקצאה אינה לכל אזרחי המדינה אלא ליהודים בלבד, כאשר בפועל קיימים הבדלים משמעותיים בין הקבוצות השונות, כולל הקבוצות במגזר היהודי. המצב משתנה במידת מה עם הקמת עיירות הברווים. כאשר ישראל רוצה לרכז את הברווים היא גם מקצה להם קרקעות. משטר הקרקעות הזה ממשיך להתקיים בישראל פחות או יותר עד שנות התשעים.

בשנות התשעים מתחיל להתחולל שינוי דרמטי שאנחנו עדיין מצויים בעיצומו ואותו ניתן להגדיר, "המהפכה הקרקעית השנייה". מה שמאפיין את התקופה הזו הוא היווצרות של תהליכים כפולים הגוררים עמם מתח רב בין מהלך של הפרטה מצד אחד לבין ניסיון, מצד שני, לשמר את האג'נדה הלאומית או במילים יותר בוטות, את האג'נדה של ייחוד המרחב, או שמירה על שליטה יהודית באמצעות הפרטה. בהקשר הזה אביא דוגמה אחת הקשורה בשאלה של קרקעות הקק"ל.

אסור שקק"ל תהפוך לגוף גזעני שקרקעותיו יעמדו רק לטובת צרכיו של העם היהודי

חלק גדול מההיסטוריה שלה היתה קק"ל גוף ציבורי שמילא פונקציות ציבוריות מובהקות. במהלך שנות התשעים עוטה קק"ל כסות חדשה, הנתפרת לעתים לא ביוזמת אנשי הקק"ל אלא בסיוע פוליטיקאים מהימין הרוכבים על קק"ל וטוענים כי, בעצם, היא גוף פרטי ובתור שכזה היא יכולה לפעול רק לטובת היהודים ולא לטובת כלל אזרחי המדינה. במקביל לעמדה זו מתפתח תהליך שאותו ניתן להגדיר כ"הבהרת זכויות" או "קינייניזציה". כלומר, הזכויות שבעבר היו מאוד עמומות ועוברות תהליך של ניסיון

**"התהליך של  
הכשרת הקרקעות  
במגזר החקלאי  
יצד בעיות עמוקות  
של חוסר צדק –  
בראש ובראשונה**

**בתוך המגזר  
החקלאי עצמו, בין  
המזרח לפריפריה".**

להבהרת הזכויות, אבל ההבהרה הזו מפלחת את הקבוצות השונות בתוך החברה הישראלית. חלק מן הקבוצות עולות מדרגה ומקבלות זכויות שקרובות לבעלות, ואילו קבוצות אחרות נוכחות לגלות כי ההבהרה הזאת בעצם מחלישה אותן באופן משמעותי. במילים פשוטות וברורות ניתן לקבוע כי ההבהרה של הזכויות הופכת אותן במידה רבה למשוללות זכויות דה־פקטו.

בשנות השמונים אנחנו רואים תהליכים של הפרטה שממשיכים עד היום. תהליכי ההפרטה בישראל הם חלק ממהלך היסטורי רחב. אפשר לקבוע כי הם התחילו ב-'77 עם עליית הליכוד לשלטון או ב-'85 עם חוק ההסדרים בתוכנית העיצוב. הגורם המאפיין את התופעה הוא המעבר מהגמוניה של תנועת העבודה לעליית האידיאולוגיה של ההפרטה הסלקטיבית הפועלת בתחומים שונים כמו בריאות וחינוך. כך, למשל, כתוצאה מפירוק החינוך הממלכתי, צמחו בארץ מערכות חוץ־ממלכתיות המשרתות במיוחד את הקבוצות החזקות.

במקביל לכך התפתחו גם תהליכים של ביזור סמכויות או יותר נכון, התנערות של המדינה מהתפקידים המסורתיים שלה והעברת מוקדי הכוח כלפי מטה, אל תחום הפעילות של הרשויות המקומיות הממלאות את החלל שנוצר. מצב זה מקבע פערים מכיוון שרשות מקומית ענייה יכולה לספק פחות חינוך מרשות מקומית עשירה. על רקע זה אנו עדים למאבק המתחולל בין רשויות מקומיות על שאלת הארנונה, שהופכת להיות משמעותית במיוחד. למשל, המאבק בין המועצה האזורית תמר השולטת על אזור מלונות ים המלח לבין ערי הפיתוח דימונה וערד.

בשנים שלפני הקמת המדינה היה הקיבוץ המכשיר העיקרי של יהוד המרחב. כיום

ניתן להבחין בתופעה שונה, כאשר לארץ מגיע החוואי הבודד, הקאובוי של מערב ארצות הברית. והחוואי הבודד הזה הופך לסימבול האינדיווידואליזם שהוא הנושא את נס השליטה על המרחב ועל יהוד המרחב.

גם מבחינת המערכת הקרקעית ניתן להבחין בהליך שניתן לקרוא לו "עליית מדרגה", וזאת בעיקר במגזר העירוני המבוסס שבו מתגוררים אלה שזכו, כבר לפני הקמת המדינה, במעמד של "חכירה לדורות". בתחום העירוני אנו עדים לתהליך של הפרטה בעצם המעבר המתקדם של היוון זכות החכירה. לאחר ההיוון, בעקבות ועדת גדיש והחלטה 1066 של מועצת מקרקעי ישראל, נוצר הליך נוסף של עלייה כלפי מעלה כאשר אנו מדברים כבר על זכות קניין מלאה, זכות בעלות באופן אוטומטי. ובכל התהליך הזה אנחנו רואים גם "בעלי הון" ו"מקורבים למערכות השלטוניות" שמצליחים לנצל את העמימות הקניינית ולהשביח בצורה שערורייתית את הזכויות שלהם. למשל, נניח שמישהו קיבל פעם רשות להחזיק בכריכות מלח. אט אט הרשות הזאת הפכה לזכות לבנות קוטג'ים על קרקע הבריכות.

אך בכך לא הסתיימו תהליכי הזחילה כלפי מעלה בזכויות על הקרקע. במסגרת התהליכים האלה הואצה הקמת שכונות סגורות שמהוות ביטוי ממשי לכידול הגרל ולפערים החברתיים בישראל. כדוגמה טובה לתהליך זה ניתן להביא את ארטוף, געש על הים, וגזילת המרחב הציבורי בסגירת חופים לאירועים. מה שקורה בפועל הוא שחופים השייכים לציבור הופכים לפרטיים. זה קורה בכינרת וזה קורה בים התיכון. כך אנו עדים גם להליך של הקצאת חוות בודדים ולגליזציה שניתנת להם רטרואקטיבית. כלומר, קודם בונים את החוות ואחר כך הן מקבלות לפעמים לגליזציה ולפעמים לא. התהליך אינו נעצר בקו הירוק. כל מי שעובר את הקו הירוק מזרחה מגלה בקלות תופעה קבועה – מדינת ישראל מסייעת באופן עקבי לבניית מאחזים בלתי חוקיים. וכדי להוסיף חטא על פשע, יש גם מי שדואג להעניק הגנה משפטית ופיזית למאחזים הבלתי חוקיים. תופעה דומה בעיקרון מתרחשת גם במגזר הכפרי בישראל שבו אנו עדים להשכחה מאוד משמעותית של זכויות, וזאת למרות בג"צ הקרקעות ולמרות בג"צ הקשת המזרחית.

התהליך של הפשרת הקרקעות במגזר החקלאי יוצר בעיות עמוקות של חוסר צדק, כראש ובראשונה בתוך המגזר החקלאי עצמו, בין המרכז לפרiferיה, אבל גם אל מול קבוצות אוכלוסייה אחרות כמו בדווים פולשים במירכאות כפולות, כמו האנשים שגרים

אסור שקק"ל תהפוך לגוף גזעני שקרקעותיו יעמדו רק לטובת צרכיו של העם היהודי

בכפר שלם מאז '48, כמו שכונת הארגזים, כמו הדיור הציבורי ודוגמאות נוספות לא חסרות. גם לגבי האכיפה בתחום הבנייה הבלתי חוקית קיים הבדל מאוד משמעותי בין אזורים שונים ובין אוכלוסיות שונות. גם בתחום הזה אינני מגלה דבר חדש. די לקרוא את דו"חות מבקר המדינה בנושא, כדי להבין את המציאות.

ומה קורה בתחומים אחרים? מדינת ישראל איננה בונה דיור ציבורי ובפועל בעצם מחסלת אותו. כמעט כמעשה של יום יום אנו עדים לאנשים שאינם מצליחים לשלם את המשכנתאות שלהם, למחוסרי דיור שאינם מצליחים למצוא מגורים בערים כיוון ששכר הדירה מאוד גבוה, כולל בדיור המצוי על מקרקעי קק"ל.

## **"בישראל התפתח**

### **תהליך של**

### **התנערות המדינה**

### **מהתפקידים**

### **המסורתיים שלה**

### **והעברת מוקדי**

### **הכוח אל תחום**

### **הפעילות של**

### **הרשויות המקומיות**

### **הממלאות את**

### **החלל שנוצר. מצב**

### **זה מקבע כערים**

### **שליליים".**

במשך יותר מעשור או עשור וחצי אנחנו חיים במערכת שפועלת בתחום הגיבוש של המדיניות הקרקעית בשיטת טלאי על טלאי. מי שיכול חוטף, לפעמים מישהו מרוויח – בדרך כלל החזקים, ולפעמים מישהו מפסיד. ושוב כדוגמה: ועדת רונן הציעה בזמנו הצעות, שהיום המגזר החקלאי יכול רק להתגעגע אליהן ולבכות על שלא התממשו. מי שטרפד את המלצות ועדת רונן היו אנשי המרכז על חשבון אנשי המגזר החקלאי בפריפריה.

הדרך הנכונה לפתור את כל הבעיות האלה היא בהידברות, שתביא רפורמה כוללת במקרקעי ישראל. ואלה העיקרים שנראה לי שיש לדבוק בהם:

ראשית: יש צורך לנסח קריטריונים אוניברסליים ותפיסה אזרחית. במסגרת זו יש להחיל עקרונות של כבוד האדם, שוויון אזרחי, צדק חברתי וחלוקתי על כל תחומי הקרקע והמרחב הישראלי, תוך התחשבות בשאלות כמה זמן היושבים על הקרקע מחזיקים בה, מה הצרכים שלהם ומה קורה כאשר נוטלים מהם אמצעי ייצור.

שנית: צריך לנסות להגדיר מחדש את המושג נחלה, בעיקר כאשר חלק גדול מהאנשים כבר אינם מתפרנסים מחקלאות. אולי צריך לתרגם את המושג ל"נחלה רעיונית"

שמספקת אמצעי תעסוקה לאנשים, לאו דווקא מחקלאות. נראה לי כי דרושה גם פעולה שבמסגרתה יונהג מיסוי פרוגרסיבי ומשמעותי על כל ההטבות שניתנות מעבר להעברת הבעלות על בית המגורים עצמו. ויש גם לקבוע תקרה של הטבות. יש ללכת לכיוון של סבסוד משכנתאות ובנייה ציבורית למגורים ולהשכרה. צריך לפתור את בעיות הדיור בישראל באמצעות מניפה של פתרונות דיור בהישג יד.

שלישית: יש להקדיש מחשבה יסודית לעתיד שיתוף הפעולה בין קק"ל למינהל. לדעתי הגיע הזמן שקק"ל, יותר ממאה שנה לאחר הקמתה, תעלה לישראל ותתחיל להדגיש את האלמנטים האזרחיים הירוקים החברתיים ולא תיגרר למניפולציה שבמסגרתה קק"ל תהפוך לגוף גזעני כמו שמציעה הצעת החוק, שקרקעות קק"ל יעמדו רק לטובת העם היהודי. בתוך המינהל אנו חייבים לפעול לקיומם של תהליכי דמוקרטיזציה של מנגנוני קבלת ההחלטות, שקיפות, תכנון, פרסום טוב יותר של הצעות החלטה של מועצת מקרקעי ישראל, נציגות ציבורית הרבה יותר מייצגת, דיונים פתוחים לציבור, פתרון בעיית הברווים בדרך לא משפטית, שינוי גבולות בין מועצות אזוריות ערי פיתוח ויישובים ערביים, חיזוק מנגנוני האכיפה תוך הפעלתם באופן שוויוני על כל המגזרים, חיזוק מוסדות התכנון על ידי ניתוקם מאינטרסים מקומיים ושמירה על המרחבים הציבוריים שלנו שהולכים ונאכלים.



# מן ההיבט הקרקעי קק"ל נמצאת כיום בצומת דרכים היסטורי שלא היה כדוגמתו

עו"ד מאיר אלפיה

## היועץ המשפטי של קק"ל

מן ההיבט הקרקעי נמצאת כיום קרן קימת בצומת דרכים היסטורי שלא היה כדוגמתו מאז הקמת המינהל. אנו צריכים להתמודד עם התוצאות של מסקנות ועדת גדיש, בג"צ עדאללה, כמו גם עם משא ומתן לחילופי קרקעות מסיביים שאנו מנהלים עם מדינת ישראל. כל הגורמים האלה מאלצים את קק"ל לבחון באופן ריאלי, יותר מבעבר, את אופציית הניהול העצמאי של קרקעות קק"ל וההיפרדות מהמינהל.

אי אפשר לדרון בנושאים האקטואליים הנוגעים ללא הבנת השורשים של קק"ל, וטועה מי שחושב שניתן בהבל פה או במחי יד למחוק את ההיסטוריה. כדי שלא תהיה טעות, יש להבהיר לכל החולקים על עמדת קק"ל באשר למדיניות הקרקעית: קק"ל התחילה את דרכה כארגון לאומי יהודי וככזה תישאר. לקק"ל יש חובת נאמנות מוחלטת לעם היהודי, ובהתאם לחובתה זו קק"ל רואה את המשך הטיפול בקרקע.

הכול יודעים כי קרן קימת הוקמה בהחלטה של הקונגרס הציוני החמישי ב-1901 ונרשמה כחברה ב-1907, תחת השם "קרן לאומית יהודית". הקרן ששינתה את שמה ל"קרן קימת לישראל" נרשמה כחברה באנגליה, והיא קיימת עד היום. עם קום המדינה, איפשר "חוק קרן קימת לישראל" את העברת הנכסים מהחברה האנגלית לחברה הישראלית, שהיא קק"ל שאנו מכירים כיום. המטרה העיקרית של קרן קימת, כפי שהיא באה לידי ביטוי בתזכיר שלה, היא התיישבות יהודים בארץ ישראל. עיקרון נוסף שניצב בבסיס קיומה של קק"ל היה הבעלות הלאומית על הקרקע. פירושה של אמירה זו: הקרקע היא בידי הלאום, היא בידי הציבור, היא לא בידי הפרט. וזאת לא רק מטעמים דתיים שקבעו כי "לי כל הארץ" (ויקרא כ"ה), אלא גם מתוך ההכרה של המייסדים שאסור לאפשר היווצרות לטיפונדיות של יחידים. העקרונות האלה, שבאו לידי ביטוי בהנחלת משטר החכירה הם עקרונות היסוד של קרן קימת שאותם הנחילה למדינת ישראל. עם קום המדינה היה צורך לעשות התאמה למצב שבמסגרתו

קרן קימת היא ארגון לאומי יהודי המטפל, מחזיק ומנהל מספר גדול של מקרקעין. ואז, באותם ימים, כאשר היה צורך להסדיר את כל מערכות היחסים בין המוסדות הלאומיים לבין מדינת ישראל – הדבר נעשה במסגרת של חוק שנקרא, "חוק מעמדן של ההסתדרות הציונית העולמית, הסוכנות היהודית תשי"ג 53". בסעיף 7 בחוק חשוב במיוחד. נקבע בו שפרטי שיתוף הפעולה בין המדינה לבין המוסדות הלאומיים יהיו בתוקף אמנה. נקודה זו חשובה לענייננו לאור האמנה מ-28 בנובמבר 1961 שהסדירה את הקמת המינהל וניהול המקרקעין. אמנה זאת, הנובעת מכוחו של חוק "המעמד", זוכה למעמד מיוחד, הרבה יותר מן המעמד שמקבלת אמנה רגילה הנכרתת בין גופים שונים, פרטיים או פרטיים-מדינתיים. וזה אחד הטיעונים של קק"ל במאבק המתנהל על הסוגיה המצויה כיום על שולחנו של בית המשפט העליון.

כתב האמנה מפרט את הסיבות להקמת המינהל וחוזר ומדגיש, שקרן קימת אמונה על העיקרון הבסיסי שהמקרקעין יישארו בבעלות העם והניהול שלהם יהיה בחכירה בלבד. זאת ועוד. בסעיף 4 לאמנה נקבע במפורש כי אדמות קרן קימת ינוהלו גם בכפיפות לתזכיר ולתקנות ההתאגדות של קרן קימת. פירושו של דבר, בכפיפות למטרה העיקרית שלה, למען התיישבות יהודית. זאת הסיבה שבמשך עשרות שנים הקפיד המינהל על שהקרקעות בבעלות קרן קימת יימסרו לחכירה ליהודים בלבד. זה הסעיף שעומד כיום במרכז הדיון בכג"צ עדאללה, שבו יצטרך בית המשפט העליון לפסוק בשאלה האם אותה כפיפות לתזכיר ולתקנות של קק"ל עומדת במבחן משפטי. אם בית המשפט העליון יקבע שהכפיפות בלתי אפשרית, אז קרן קימת תצטרך לנהל את קרקעותיה בעצמה. זו אחת הסיבות היוצרות את הצורך לבחון את ההתנתקות מן המינהל, אבל לא הסיבה היחידה. אחת הסיבות המרכזיות האחרות היא הרצון שקרן קימת תנהל את קרקעותיה בהתאם לייעוד המקורי שלה.

למי שאולי זקוק לתזכורת ראוי להביא ציטוט דווקא מדברי חבר הכנסת יעקב חזן ז"ל, בהתייחסו ל"הצעת חוק: מקרקעי העם". הצעה זו היתה המקור לחוק יסוד: מקרקעי ישראל. חוק זה קבע מפורשות כי "אדמות קרן קימת לישראל שנרכשו בכספי העם היהודי, הן קודש להתיישבות היהודית, כמו שהוואקף המוסלמי הוא קודש לסיפוק צרכיה הסוציאליים של העדה המוסלמית. אך לגבי אדמות הממשלה הננו חייבים לקיים שוויון זכויות לגבי כל אזרחי ישראל בלי הבדל גזע, לאום ודת".

חוק יסוד: מקרקעי ישראל היה אחד משלושה חוקים שהיוו את הבסיס למשטר הקרקעי

החדש עם הקמת המדינה והעברת הקרקעות של קק"ל לניהול מינהל המקרקעין. על פי החוקים האלה, אין להעביר את הבעלות על הקרקע, אם במכר ואם בדרך אחרת. ומה פירוש "בדרך אחרת"? כאן הכוונה לא רק להעברת בעלות אלא גם להפקעה. היועץ המשפטי לממשלה הקודם, אליקים רובינשטיין קיבל את התפיסה הזאת במשך תקופת כהונתו. היועץ הנוכחי מצא לנכון לסור ממנה.

חוק מקרקעי ישראל איפשר במקרים מסוימים להעביר בעלות חרף האיסור המוחלט בחוק היסוד. יחד עם זאת, בכל מה שנוגע לקרקעות הקק"ל, להבדיל מקרקעות המדינה, העברת בעלות בקרקעות קרן קימת טעונה הסכמה של קרן קימת לישראל. כלומר, כאן קיימת ייחודיות שקבעה כי חריגים להעברת בעלות אינם חלים על מקרקעי קרן קימת לישראל. במשך השנים הוקמו ועדות שונות שניסו, באיצטלה של רצון להקטין את החיכוך, להגביר את הייעול של עבודת המינהל ולהנהיג רפורמות במינהל המקרקעין.

אחד הניסיונות הללו היה של ועדת גולדנברג, שהמליצה בעצם לאפשר "חכירה לצמיתות" תמורת השארת אחוז אחד של הבעלות בידי הבעלים, בידי המדינה, בידי קק"ל או בידי רשות הפיתוח. למרבה השמחה ההצעה נפלה על חודו של קול.

במאמר מוסגר רצוני להבהיר, כי לדעתי ההחלטה של ועדה אחרת, ועדת רונן, לא היתה עומדת במבחן בג"צ. אך לא היה מי שירים את הכפפה. אנחנו בקק"ל חושבים שהעברת בעלות מכוח המלצות ועדת רונן, מכוח החלטת מועצה, היא העברת בעלות שעומדת בניגוד לסעיף 1 לחוק יסוד ואינה עומדת כלל במבחן של חוק מינהל מקרקעי ישראל שקבע את היוצא מהכלל. מחשבה דומה, משפטית, יש לי גם לגבי ועדת גדיש. אחרי בחינת הצד החוקי אינני חושב שהמלצות ועדת גדיש יכולות להתממש ללא שינוי חקיקה.

כל מי שיקרא את המלצות ועדת גדיש מ-2004, ייווכח שבעצם היא לא החליטה על העברת בעלות. ועדת גדיש החליטה על שתי אופציות. האופציה הראשונה היא מסירה, או הענקת חכירה ממושכת, תוך מיצוי כל הזכויות של החוכר בקרקע. האופציה

השנייה היא העברת בעלות. ממשלת ישראל החליטה לאמץ את הנתיב של העברת בעלות. כמוכן שקרן קימת לא קיבלה לא את המלצות ועדת גדיש וגם לא את החלטת הממשלה כהחלטה מחייבת. כיום קק"ל מוצאת את עצמה בעיצומו של מאבק מול גורמי הממשלה בשאלה אם עלינו לקבל את המלצות ועדת גדיש. בשלב זה החלטת הממשלה לא חלה על קק"ל, אבל זה לא סוף פסוק. המשא ומתן על מה שמכונה "עסקת המיליארדים" או "עסקת חילופי הקרקעות", עדיין מתקיים. למשא ומתן הזה היו שני סיבובים. הסיבוב הראשון הגיע לשלבים מתקדמים בתקופת הקדנציה הקודמת של הנהלת קרן קימת וממשלת ישראל. תוצאותיו הוצגו בפני דירקטוריון קרן קימת שקיבל את חלקן ודחה את החלק שעסק בקרקעות המגורים העירוניות בתחומי התעסוקה, התיירות והמלונאות. בשלב זה קק"ל דנה עם האוצר על "עסקה" חדשה, אולי נכון יותר לומר "הסדר", שנוגע לחילופי קרקעות במגזר העירוני בלבד. המשא ומתן הזה בעיצומו, אך הוא מתנהל תוך קשיים גדולים מאוד.

סוף דבר. אם עסקת חילופי הקרקעות תצא לפועל, יישמש הבסיס מבג"צ עדאללה מכיוון שהחיכוך בסוגיה הקרויה "היהודית-ערבית" לגבי הקרקעות מתמקד במגזר העירוני. זו הנחת היסוד שלנו, שמקובלת על פרקליטות המדינה. אם יושג הסדר כזה, כנראה שהפרקליטות תבוא איתנו לבית המשפט העליון ותחזק את הטענה שהבג"צ הופך להיות תיאורטי.

## המלצות צוות החשיבה להצעת רפורמה קרקעית

הרכב צוות החשיבה: יו"ר המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, עדי ניב – יו"ר הצוות; פרופ' גדעון ביגר, המחלקה לגיאוגרפיה וסביבת האדם באוניברסיטת תל אביב; עו"ד מיכה דרורי, היועץ המשפטי של התנועה הקיבוצית; בארי הולצמן, יו"ר עמותת "אדמתי"; ד"ר דוד זומר, חבר לשעבר בהנהלה הציונית; פרופ' שלמה חסון, המחלקה לגיאוגרפיה באוניברסיטה העברית ומכון פוטורה למחקרי מדיניות; עדי צביקל, בעבר יו"ר לשכת השמאים בישראל; דוד כוחמן, מזכ"ל האיחוד החקלאי; אבי קרמפה, ראש המועצה האזורית מעלה יוסף.

עדי ניב: מטרת הקמתו של צוות החשיבה על הרפורמה, היתה להציע עקרונות חדשים למדיניות קרקעית לאומית ארוכת טווח ובכך להעמיד לרשות המדינה מתווה כלכלי מקיף, יעיל ונוח, למימוש מטרות לאומיות מרכזיות הקשורות באופן ישיר לתחומי המקרקעין. זה לא המצב כיום. המדיניות הקרקעית הנהוגה כיום משרתת את מטרותיה המרכזיות של המדינה בתחומי החברה והכלכלה רק באופן חלקי. למדיניות זו חסרה מסגרת אסטרטגית כוללת ולא ניכר מאמץ לאומי שיטתי לתאם בין המדיניות הקרקעית הלאומית לבין מדיניותה הכללית של הממשלה. העקרונות האסטרטגיים המוצגים כאן והתגובות עליהם ישולבו בהצעה המפורטת של צוות החשיבה שתועבר לראש הממשלה ולשריה, לחברי מועצת מקרקעי ישראל ולקובעי מדיניות אחרים, כדי לאפשר קיום דיון ציבורי ממצה ועל מנת שבסופו של דבר יאומצו על ידי הממשלה כעקרונות הנדרשים ליישום ולגיבוש המדיניות הקרקעית הממשלתית במאה ה'21.

# חשיפה: המלצות צוות החשיבה המיוחד לרפורמה קרקעית בישראל

מטרותיה העיקריות של מדיניות קרקעית מודרנית במדינה עצמאית ודמוקרטית אמורות להיגזר ממטרותיה המרכזיות של הממשלה. במדינת ישראל המטרות הן אלה:

- א. מימוש הריבונות של המדינה והבטחת ביטחונה.
- ב. פיזור אוכלוסייה תוך מתן עדיפות לנגב, לגליל ולאזור ירושלים.
- ג. צמיחה כלכלית והסרת חסמים בפני פיתוח כלכלי נאות.
- ד. הוגנות חברתית.
- ה. שמירה על שטחים פתוחים בהתאם לתכנון המרכזי, עידוד ותמיכה במגזר הכפרי והחקלאי במטרה לשמור עליהם.
- ו. יצירת מוצרים ושירותים ציבוריים לרווחת האוכלוסייה.
- ז. שימור ופיתוח ערכי מורשת וערכים תיירותיים.

## המדיניות הקרקעית הלאומית תתבסס בעתיד על העקרונות הבאים:

1. צמצום הדרגתי של בעלות המדינה על הקרקעות בישראל. המדינה תחזיק בשטחי הקרקע אשר להם היא זקוקה לצרכיה האסטרטגיים ולצרכים הציבוריים המיועדים להגדלת רווחת תושבי המדינה. סטייה מהקצאה אופטימלית של משאבי הקרקע תגרור בהכרח הקטנת התועלת הכלכלית של כלל המשתמשים בקרקע, ועל כן יחסיות הבעלות על הקרקע היא גורם ראשון במעלה בקביעת מדיניותה הקרקעית של ישראל (אינן בסעיף זה המלצה להתפרקות המדינה מהבעלות על קרקעותיה, אלא המלצה לאפשר לגורמים פרטיים לרכוש קרקע במידה סבירה בקרקעות שלמדינה אין סיבה להמשיך ולהחזיק בבעלותה. כל זאת במטרה להביא תועלת מרבית לכלכלת המדינה ולרווחת אזרחיה).
2. פיתוח אזורי הארץ השונים, עידוד בנייה והקמת מפעלים על ידי קביעה ברורה של ערכים וקריטריונים לפיתוח ובאמצעות צמצום הביורוקרטיה וייעול תהליכי התכנון והפיתוח.

3. הקטנת מעורבות השלטון במערכות הקרקעיות והקטנת התלות של אזרחי המדינה ושל היזמים ברשויות הממלכתיות.
4. הרחבת הבעלות הפרטית והעסקית על קרקעות (במידה, בזהירות ובשיקול דעת מעמיק!) במטרה להגדיל את הכנסות המדינה ולקדם פיתוח אסטרטגי מהיר ויעיל של קרקעות אלה לפי התכנון הארצי.
5. חלוקה חברתית צודקת של משאב הקרקע, כולל פתרונות לדיור בהישג יד ובחינה מדוקדקת של זכויות עבר לצורכי הכרה בהן, במטרה לצמצם קיטוב חברתי וכלכלי במדינה.
6. שמירה על שטחים פתוחים בבעלות המדינה וחקיקה לשימור הסביבה הטבעית של אתרי מורשת ושטחים ירוקים ולטיפוח שטחים פתוחים לתועלת הציבור כולו.
7. קביעה של נהלים שוויוניים, פשוטים וברורים לניהול קרקעות המדינה ולפיקוח על השימוש בקרקע בכל המדינה.
8. שיתוף נציגות הציבור וחוכרי הקרקעות בתהליכי קבלת ההחלטות של הגופים הממלכתיים העוסקים בקביעת המדיניות הקרקעית ובתהליכי הוצאתה לפועל.

## יישום הרפורמה:

1. המדיניות, התיאום בין המשרדים והרשויות לצורך יישום המדיניות והבקרה על יישומה, יהיו באחריות מסגרת מינהלית מיוחדת שתיקבע למטרות אלה.<sup>13</sup>
2. גוף זה יתאם את חלוקת האחריות בתחום התכנון בין הגורמים הממשלתיים, כך שהאחריות על התכנון המתארי בכל הרמות, ארצית, מחוזית ומקומית, תהיה בידי מינהל התכנון במשרד הפנים. האחריות לתכנון המפורט, תוכניות המתאר המקומיות, תהיה בהתאם לעניין ולחלוקה מוגדרת שתיקבע על ידי הגוף האמור.
3. המנגנון לחלוקת המקרקעין יהיה מושתת על משק מעורב:
  - א. בתחום הבעלות – בעלות של המדינה והפרטה. בתחום זה ניכרים כבר ניצנים של הפרטה, אולם הסוגיות המרכזיות עדיין בלתי פתורות, בעיקר בתחומי קרקע שאינה למגורים.
  - ב. בתחום המעורבות – רגולציה ופעולת השוק החופשי. יוגדר מנגנון שיעסוק בחלוקת העבודה בין מנגנון הרגולציה לבין מנגנון השוק החופשי והתיאום ביניהם.

13 מהמלצה זו מסתייג חבר הצוות ע. צביקל.

## פיתוח המנגנונים יותאם לאזורי הארץ השונים, ויפותחו קריטריונים ודגמים שונים של פעולה בהתאם למאפייניהם של האזורים השונים.

4. עקרונות מדיניות התכנון והמדיניות הקרקעית יכללו גם את קידומה של הוגנות חברתית וצמצום הפערים הקיימים היום. דרכי ההתמודדות עם משימות אלה ייקבעו על ידי הממשלה בשיתוף ארגונים חברתיים.
5. א. הממשלה תייצר עם גופים נוספים שייקבעו בעתיד מנגנון חדש ויעיל של שותפות בין הון פרטי להון ציבורי (public partnership-private) שישלב בין רגולציה ממשלתית לבין פעולת השוק החופשי.  
ב. ברוח זו תיבחן האפשרות לשותפות בין הון פרטי להון ציבורי למטרות פיתוח, צמיחה, הוגנות חברתית ושמירה ככל הניתן על שטחים פתוחים.
6. בשלב הראשון תבוצע משימה זו בשטחים שיאותרו באזורי העיר הפנימיים ובמרכזי הערים, ובשולי השטחים הבנויים במרקמים העירוניים.
7. ליישום האמור תקבע הממשלה, באמצעות צוות מיוחד שתקים עם המנגנון הפרטי, מכניזם של מעבר מהמצב הקיים לפתרונות המוצעים. אלה הצעדים הנדרשים ליישום פתרונות אלה:
  - יוגדר אופיו של המנגנון המינהלי שיוציא לפועל את השילוב בין הרגולציה לבין פעולות השוק החופשי.
  - יוגדר אופי המנגנון שיפרש ויקדם בדרך של הידברות והסכמות את עקרון ה"צדק החלוקתי" במקרקעין הממלכתיים בין החוכרים הקיימים ולגבי הקצאות חדשות.
  - יתקיים דיון מעמיק שבסיכומו ייקבעו הקריטריונים שינחו את קביעתו של דגם נכון לחלוקת מקרקעין.
  - ייקבעו הקריטריונים ודרכי מדידתם, יאותרו החסמים ליישומם, וייקבעו והדרכים ליישומם. כל זאת על ידי הצוות שיוקם, כאמור בפתחת סעיף (7) לעיל.
  - יושם דגש על שקיפות מרבית במטרה לאפשר ניהול מודרני של המערך הקרקעי בישראל על כל רבדיו.
8. תוקם קרן מיוחדת שתורכב ממיסוי המקרקעין המופשרים לפיתוח ומהקצאת זכויות הפיתוח, ופירותיה יוקצו לקידום דיור בהישג יד (affordable housing), לטיפוח שטחים פתוחים ולטיפוח החקלאות.
9. פירות הקרן יחולקו באופן מידתי, לפי הקריטריונים הבאים:
  1. שוויון בפני החוק, זכויות שוות לכל האזרחים בהקצאת קרקעות.
  2. מענה לצרכים ברמת הפרט, היישוב והאזור, תוך מתן העדפה לפרטים



- ולמקומות חלשים.  
3. תרומה לטובת הכלל.  
ד. תרומה חברתית לרבות תרומה ביטחונית ותרומה כלכלית.  
ה. שמירה על זהות קבוצתית.  
ו. הבטחת האינטרס הציבורי (ביטחון, איכות חיים בדור הזה ומחויבות לדורות הבאים).  
ז. הבטחת ייצוג לקבוצות שונות במוסדות המקבלים החלטות על הקצאה.  
ח. שקיפות בקבלת החלטות ומתן דין וחשבון של מקבלי ההחלטות לציבור.

## שלבי ביצוע הרפורמה

**צמצום ההצעה הנרחבת למערכת מוגדרת של ארבעה סעיפי יסוד שיהוו את השלב הראשון של יישום הרפורמה.** מטרת הצמצום להביא בפני הממשלה הצעה שניתנת ליישום אשר תגרוור, ככל האפשר, חילוקי דעות מועטים ושיש לה הסיכוי לזכות להסכמה רחבה, יחסית, בממשלה, בהיותה נטולת מרכיבים פוליטיים קונטרוברסליים ובעלת אופי מקצועי טהור וניתן ליישום בקונצנזוס.

### שלב "א"

- מיקוד והגדרה של השינויים האסטרטגיים בארבעה תחומי יסוד:**
1. קביעת יעד אסטרטגי לפיו תתבצע חלוקה חברתית צודקת של משאב הקרקע, כולל בחקלאות ובשטחים פתוחים וכולל פתרונות לדיור בהישג יד (affordable housing) במטרה לצמצם קיטוב חברתי וכלכלי במדינה. הקמת קרן מיוחדת שתורכב ממיסוי המקרקעין המופשרים לפיתוח ומהקצאת זכויות לפיתוח, יחד עם קביעת העקרונות לפיהם יוקצו פירות הקרן לקידום היעד האסטרטגי.
  2. הקמה על ידי הממשלה, בשיתוף גופים נוספים שייקבעו, של מנגנון חדש ויעיל בשותפות בין הון פרטי להון ציבורי (private-public partnership), שישלב בין רגולציה ממשלתית לבין פעולת השוק החופשי. ובנוסף: קביעת הגופים הנוספים עימם תתייעץ הממשלה.
  3. צמצום הדרגתי של בעלות המדינה על הקרקעות בישראל לכדי אחזקות מדינה בשטחי קרקע להם היא זקוקה לצרכיה האסטרטגיים ולצרכים הציבוריים המיועדים

להגדלת רווחת תושבי המדינה. יודגש כי החלטות קודמות של מועצת מקרקעי ישראל כבר אישרו הפרטה מסוימת של קרקעות עירוניות (בעיקר בנייה רוויה) והרפורמה מציעה קידום של התהליך מלווה בקביעה ברורה של היקף השטחים להם זקוקה המדינה למטרותיה האסטרטגיות, המוניציפאליות והחברתיות.

4. המדיניות, התיאום בין המשרדים והרשויות לצורך יישום המדיניות והבקרה על יישומה יהיו כאחריות מסגרת ארגונית מיוחדת שתיקבע למטרות אלה. גוף זה גם יתאם את החלוקה של האחריות בתחום התכנון בין הגורמים הממשלתיים.

### שלב "ב"

1. הצגת ההצעה בפני ראש הממשלה או מי שימונה על ידו לעניין זה.
2. ברוח השינויים האסטרטגיים – "שלב א'" – ובתיאום עם נציג ראש הממשלה: ניסוח הצעת החלטה לממשלה.
3. הצגת הנושא בפני הממשלה.
4. החלטת ממשלה.
5. מינוי על ידי הממשלה של צוות ממלכתי שיופקד על יישום הרפורמה – שלב "א".

### שלב "ג"

1. קביעת דרכי היישום של שלב "א" על ידי הצוות הממלכתי .
2. הקמת המערכת הנדרשת, כולל הגופים המרכיבים אותה והגדרת סמכויותיהם.
3. ניסוח מרכיבי שלב "ב" של הרפורמה והבאתם להחלטת הממשלה.

# דרושה: מדיניות של "המשכיות ושינוי"

פרופ' שלמה חסון

## האוניברסיטה העברית ומכון "פוטורה" למדיניות

גיבוש ההמלצות של צוות החשיבה המיוחד לרפורמה קרקעית היה מסע הרפתקאות בלתי רגיל, מלווה בתחושות של אחריות ושותפות חזקה. גם אם לא גילינו את אמריקה, שהרי חלק מהדברים שעליהם המליצה הוועדה כבר "מסתובבים" זמן רב בשטח, החידוש בעבודתנו מתבטא באינטגרציה של הדברים, בדיון המעמיק בטענות ובטענות שכנגד, מתוך מגמה להגיע לאמת שתשרת את כולנו. וזו, בעיני, תבנית של הצלחה ראשונית.

מהן, בעצם, המטרות העיקריות של נייר העמדה שגיבשנו? זו תמצית היעדים שעליהם ממליץ הצוות: מימוש הריבונות של המדינה כמדינה יהודית ודמוקרטית והבטחת ביטחונה; פיזור האוכלוסייה תוך מתן עדיפות לנגב, לגליל, לאזור ירושלים; צמיחה כלכלית; הוגנות חברתית; שמירה על שטחים פתוחים; יצירת מוצרים ושירותים ציבוריים לרווחת האוכלוסייה, שימור ופיתוח ערכי מורשת וערכים תיירותיים.

העקרונות שהנחו את הצוות היו: צמצום הדרגתי של בעלות המדינה על קרקעות בישראל, אם כי המדינה תמשיך להחזיק בשטחים שלהם היא זקוקה לצרכיה האסטרטגיים ולצרכים ציבוריים; פיתוח אזורי הארץ השונים; עידוד בנייה והקמת מפעלים עם ערכים וקריטריונים שינווטו את הבנייה והפיתוח; הקטנת מעורבות השלטון במערכות הקרקעיות והקטנת התלות של אזרחי המדינה ושל היזמים ברשויות הממלכתיות; חלוקה חברתית צודקת של משאב הקרקע, כולל פתרונות לדיור בהישג יד והכרה בזכויות העבר; שמירה על שטחים פתוחים בבעלות המדינה; חקיקה לשימור הסביבה הטבעית; קביעה של נהלים שוויוניים פשוטים וברורים ושיתוף נציגות הציבור וחוכרי הקרקעות בתהליכי קבלת ההחלטות.

מהו, בעצם, המסר העיקרי העולה מהמלצות הצוות? המסר הוא הצורך בקיומו של משק מעורב שמושתת על שילוב בין מדיניות תכנון, מדיניות קרקעית ומנגנון השוק

– בהשתתפות נציגי הקבוצות השונות; הקטנת בעלות המדינה על הקרקע; יצירת אפשרויות לצמיחה כלכלית; קידום הוגנות חברתית ויצירת מקורות. כדי לתמצת את המסר אפשר לומר כך: אנחנו מחפשים הרמוניזציה בין צמיחה כלכלית, רווחה חברתית והגנה על הסביבה, באמצעות שותפות בין המגזר הממשלתי, המגזר הפרטי והחברה האזרחית.

התכלית של נייר העמדה הזה היא לקבוע שניצבות בפנינו משימות מורכבות של צמיחה, רווחה והגנה על הסביבה וצריך לפעול בתחומים אלה בשותפות, ולא ללכת בנתיב שבו כל אחד מושך לדרכו. השאלה העולה מהמלצות הצוות היא אם בכלל ניתן להגיע לשותפות כזו. האם ניתן לקדם צמיחה כלכלית, הוגנות חברתית והגנה על הסביבה בעזרת שילוב של מדיניות התכנון, מדיניות הקרקע ומנגנון השוק. על פי מה שקורה בישראל, קשה להבטיח ששותפות כזאת אפשרית. במדינות אחרות שהצליחו – כמו הולנד והנס הכלכלי שלה, כמו אירלנד הצועדת למקום מוביל בכלכלה האירופית – ההצלחה הושגה הודות לעבודה משותפת של הסקטור הציבורי, הסקטור האזרחי והסקטור הפרטי. אצלנו לא זה המצב. במקום דגם של עבודה משותפת, של פעולה ביחד, אנחנו נשלטים על ידי מודל של פיצול. אצלנו כל אחד לעצמו. כל אחד חשוב. כל אחד הוא אי מבודד בפני עצמו. כל פרופסור, כל משפטן, כל סקטור – אי לעצמו. וכל אי כזה מבקר ושופך אש וגופרית על האחרים. מה שחסר לנו כדי להצליח זו השותפות. אחת ההצעות שאנחנו צריכים לאמץ היא של דמות אחרת. דמות שתקבע במידה רבה את אופי מדיניות התכנון ואת אופי מדיניות הקרקע. בדיוק ההפך מהתיאוריה המרקסיסטית. לא ההוויה יוצרת את ההכרה. אנחנו צריכים ליצור הכרה שונה שתעצב מחדש את ההוויה שלנו. מתוך סקירת המצב הקיים, אולי ניתן יהיה להבין את הקשיים הניצבים בדרכנו, ומה צריך לעשות על מנת ליצור את אותה דמות חדשה.

מהו המצב הקיים? מצד אחד ניצבים שוחרי הצמיחה והפיתוח הכלכלי ללא מגבלות, האומרים שהמדיניות הקרקעית הקיימת, ועדות התכנון, מינהל מקרקעי ישראל ומועצת מקרקעי ישראל, חונקים את הצמיחה ואת הפיתוח. הם טוענים בתוקף שצריך להפריט את הקרקעות, לצמצם ככל הניתן את כוחו של התכנון. מילות המפתח בהקשר זה הן הפרטה ודה־רגולציה.

מצד שני ניצבים מתכננים ואנשי הסביבה והם טוענים בדיוק את ההפך: בעלות ציבורית והגברת כוחו של התכנון המסדיר. רק כך, לטענתם, נוכל לקיים הליכי תכנון ופיתוח

ארוכי טווח ולממש סדרי עדיפויות לאומיים, להגן על אינטרסים בלתי מיוצגים של הדרווח הבאים ולמנוע השתלטות של גורמים עוינים. הפרטת הקרקע, לדעת אנשי הסביבה, תפגע בראש ובראשונה בערים ובשטחים הפתוחים שייפלו קורבן ללחצים של מעט יזמים. לדעתם, צריך לעבות את הקיים ולמנוע תהליכי פרבור.

ומי לא משתכנע מטיעונים אלה? שוחרי הפיתוח העירוני, הפוסקים שהתחרות מצד שימושי תעסוקה לא חקלאיים באזורים חקלאיים פוגעת במקורות התעסוקה בערים.

**"היו בהיסטוריה  
שתי חברות  
נפלאות בהישגיהן  
האינטלקטואליים  
– החברה היוונית  
והחברה היהודית,  
אבל שתיהן  
התפרקו ונעלמו  
מן העולם כי לא  
היתה להן תחושת  
סולידריות".**

שהרי המשתמשים בשטחי תעסוקה באזור החקלאי לא משלמים דמי חכירה למינהל עבור השימוש בקרקע, מה שגורם לפגיעה בהכנסות מארנונה וגם מוציא מוקדי תעסוקה אל מחוץ לערים. טיעונים אלה אפשר למצוא בניירות עמדה של פרופ' רות גביון, המצדדת בפיתוח משאבי המדינה לרווחת כל התושבים ואצל ד"ר אלכסנדר (סנדי) קידר, הטוען שיש להקצות קרקעות לפיתוח ערי הפיתוח, לפרנסה, להרחבת גבולות ולדיוור ציבורי. וכולם צודקים. מי יכול להתנגד לטיעונים מן הסוג הזה?

גם למגורים שונים בישראל יש מה לומר בהקשר למדיניות המקרקעין. הציבור הערבי דורש תיקון עוול ואי אפליה כפרטים, ויחד עם זאת גם הכרה בערבים כמיעוט כמולדתם והשבת הקרקעות על בסיס זכויות קבוצתיות. ובקביל מושמעת הדרישה להקצות למגור הערבי קרקע למגורים ולפרנסה, כמו גם הרחבת גבולות השיפוט. ובשומענו על אי-השוויון והעוול העולים מן הקריאות של הציבור הערבי, מי יכול להתנגד לזה?

במקביל ובנפרד מן המגור הערבי, בא המגור החקלאי ואומר: יש לעגן את זכויות החקלאים בקרקע בשל תרומה רבת-שנים למדינה. עלינו על הקרקע, הם טוענים, לפני הקמת המדינה. מלבד פיתוח החקלאות, המטרה באותם ימים היתה יישוב הארץ, הגנה על הגבולות, תפיסת קרקעות – ואת כל אלה עשינו. וכיוון שהאוכלוסייה של הימים ההם היא כיום אוכלוסייה מזדקנת, צריך להתחשב בכני המשפחה שרוצים להמשיך ולגור במקום, צריך להשתמש במשאבים הקיימים כדי לחדש את היישובים הכפריים. וגם אלה טענות נכונות ומוצדקות. ומי יכול להתנגד?

אם בוחנים את כל הטענות ברור כי כל אחד מהמגזרים במדינת ישראל מנסה למשוך את השמיכה אל הצד שלו ולכלל גוף כזה יש נימוקים טובים שעליהם הוא נשען כדי לחזק את עמדתו: הצהרת מגילת העצמאות לפעול לרווחת כל תושבי המדינה; חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו; הפסיקה המשפטית; בג"צ קעדאן; בג"צ "שיח חדש" או "הקשת המזרחית"; בג"צ הקרקעות; העתירה של ארגון עדאללה והאגודה לזכויות האזרח נגד ממ"י וקרן קימת בעניין הקצאת קרקעות; אמנות בינלאומיות ומה לא.

ומה יוצא מכל זה? מה הדיון הזה תורם להבהרת המציאות? מעשית – לא כלום. בצד התיאורטי הוא מעלה על פני השטח תביעות ואידיאלים שאולי צריכים להדריך אותנו אבל בפועל הם מצביעים על עובדה אחת פשוטה: אנחנו חברה מפוצלת, חברה שלא מצליחה להגיע לכלל הסכמה.

כדי להמחיש את חומרת המצב, ראוי ללכת להיסטוריה ולהביא את אמרתו של ארנולד טווינבי שאמר שהיו בהיסטוריה שתי חברות נפלאות בהישגיהן האינטלקטואליים – החברה היוונית והחברה היהודית. אבל שתיהן התפרקו ונעלמו כי לא היתה להן תחושת סולידריות. כנראה שטווינבי צדק. גם היום אין לנו סולידריות. איכדנו משהו גורם מרכזי שבשנות החמישים והשישים, ואולי אף לפני הקמת המדינה, איפיין אותנו. כל אחד רואה רק את האינטרס של עצמו. כל אחד שופך אש וגופרית על האחר. בדרך זו אי אפשר להגיע לפשרה ולהבנה. כל אחד רואה רק את הזהות שלו, ואם יש מי שמוכן להקריב משהו – מקריבים בעבור מי שדומה לנו. אבל לערבים? הימין יגיד שוויתור לטובת הערבים הוא הרס מדינת הלאום. ואם כן, למה שניתן להם דבר מה? השמאל, לעומת זאת, ידבר על שחיקת הסולידריות, ואם כן, למה שנוותר?

למרבה הפלא, אחרי ששומעים את כל מסכת הטיעונים והטיעונים-שכנגד, לפתע מסתבר כי בכל זאת קיימת סדרה של פתרונות אפשריים. תוך כדי הדיונים בצוות שלנו ניסינו לומר כי כולם צודקים בניחות, כולם חכמים בתביעות וכולם יוצאים מן הכלל בפתרונות. אבל השאלה המעשית שנשאלה היתה, איך מתקדמים בפועל מהנקודה הזאת. אחד המודלים שאולי אפשר ללמוד מהם, הוא הדגם של ה"פולדר" בהולנד. כל ילד יודע שבהולנד חלק גדול מהקרקע העומדת לרשות המדינה מצוי מתחת למפלס פני הים. כדי לפתח את הקרקע הזו צריך שילוב נאות בין תכנון ומדיניות קרקעית לבין מדיניות אכלוס ומדיניות פיתוח. בהולנד עשו זאת כהלכה. הממשלה, האזרחים והסקטור הפרטי גיבשו הסכמות שאפשרו לכולם עבוד ביחד. לעומת זאת, בישראל

פיתחנו את מודל האי המפוצל. ולאן הפיצול הזה יכול להוביל אותנו? נתיב אחד הוא להמשיך את הדרך שבה הלכנו עד עתה. נמשיך את הבעלות הלאומית, נמשיך את התכנון כמו שהוא קיים, נשרת מטרות לאומיות סביבתיות. אבל זה יעצור את הצמיחה ויעכב את הפיתוח. דרך אחרת היא לא לשמור על המצב הקיים, לשנות לגמרי את פני הדברים. נפריט, נחליש את התכנון, נבטל את הוועדות.

### **"המלצות צוות הרפורמה: להפעיל משק מעורב.**

**בתחום הבעלות –  
בעלות של המדינה  
וגם הפרטה.**

**בתחום המעורבות  
– רגולציה וגם  
פעולה של שוק  
חופשי."**

במקרה כזה התוצאה תהיה הפשרה בלתי מרוסנת והחלשת התכנון. הדרך הזו תעשיר את הנדל"ניסטים, תחדד את הפערים, תחסל את השטחים הירוקים.

מה, אם כן, ניתן לעשות בכל זאת? מילת המפתח שאותה אני מבקש להדגיש איננה מהפכה גדולה אבל גם לא שמרנות גדולה. מילת המפתח צריכה להיות – המשכיות ושינוי. יש מקום לשמר, אבל גם יש מקום להכניס חידושים. וכאן התרומה של הצוות שלנו. לחשוב מחדש על המסגרות הפוליטיות, המינהליות, על הגדרת הקריטריונים, כדי ליישם את הרעיון של "המשכיות ושינוי".

ומה אנחנו מציעים? אנו מציעים משק מעורב. בתחום הבעלות – בעלות של המדינה וגם הפרטה. בתחום המעורבות – רגולציה וגם פעולה של שוק חופשי, כמו גם התאמת המנגנונים לאזורי הארץ השונים, תוך פיתוח קריטריונים ודגמים שונים של פעולה, בהתאם לתכונות ולמאפיינים של האזורים השונים.

מדוע הפרטה והלאמה, מדוע רגולציה ודה־רגולציה? הצוות סבור שהאתגר הגדול נמצא במרכז הארץ. המרחב בין חיפה, תל אביב וירושלים הוא הקטר לצמיחה. ברור שקיימים עוד יעדים חשובים, אבל אם ישראל רוצה לשחק במגרש של העולם הגלובלי ויש לה עניין בתחרות – מטרופולין הוא לא נטל. הוא נכס. ובמקביל צריך לדאוג לשכבות הפחות מבוססות במרכז ובשוליים. להגן על שטחים פתוחים. יש צורך בהתחדשות עירונית ובדאגה לחלשים.

כדי לבצע את מה שנדרש, דרושים אמצעים. אבל אם ניתן רק להון לעבוד, הוא ידאג רק לעצמו ולכשכמותו ויקפח את החלשים. מן הטעם הזה צריך ליצור תהליכים של התחדשות ולהשתמש במנוף של הקרקע, במנוף של ההון, כדי להביא לצמיחה וגם

לרווחה. וכאן בדיוק חשוב שהממשלה תייצר, יחד עם גופים נוספים, מגנגון חדש ויעיל לשותפות בין הון פרטי להון ציבורי. PRIVATE PUBLIC PARTNERSHIP שישלב בין רגולציה לבין פעולת השוק החופשי. ערי ישראל הוותיקות גוססות. ניתן להבחין בתהליך הזה בבירור בירושלים כמו גם בערים הוותיקות האחרות. אין אפשרות להרים את הפרויקט הזה רק באמצעות משאבים ציבוריים. זה לא פרויקט של שיקום שכונות. בלי הון פרטי זה לא ילך. הילדים שלנו, זוגות צעירים, משפחות מעוטות יכולת, חד-הוריות – כל אלה זקוקים לדיוור. אף אחד לא ייתן להם דירה אם לא נמצא את הדרך הנכונה לייצר את התקציבים. איך נייצר אותם? על ידי שימוש במנוף הקרקע ובהשבחות שיווצרו בתוך מרכזי הערים ובמידה מבוקרת גם בשולי הערים. בדרך זו נוכל להשתמש בכספים החדשים האלה כדי לספק למי שזקוק "בית בהישג יד". את המשימה הזו אי אפשר להשאיר בידי רשויות מקומיות. חייבים להפקיד אותה בידי גוף מטרופוליני או לאומי.

דבר אחד חייב להיות ברור: בלי שיתוף פעולה בין הון פרטי להון ציבורי לא ניתן יהיה לפתח את השטחים הפתוחים, אי אפשר יהיה לתמוך בזוגות צעירים, לא יוקם דיוור ציבורי. אין לנו מנוס אלא להשתמש במשאב הקרקע ליצירת מינוף כלכלי וגם לעזרה לשכבות מעוטות יכולת. מכל הטעמים האלה, המליץ הצוות, שעקרונות מדיניות התכנון והמדיניות הקרקעית יכללו את קידומה של הוגנות חברתית וצמצום הפערים הקיימים כיום. את דרך ההתמודדות עם המשימות האלה תקבע הממשלה, בהתייעצות עם ארגונים חברתיים. רק מפירותיה של פעולה משולבת, מהמיסוי שיוטל על ההשבחה הנובעת משינויי הייעוד של המקרקעין המופשרים, ניתן יהיה להקים קרן מיוחדת לפיתוח ולהקצאת זכויות פיתוח. פירות המיסוי יוקצו גם לדיוור בהישג יד, לטיפוח שטחים, לטיפוח החקלאות, ולנושאים חשובים למגזר הכפרי, למגזר העירוני ולאוכלוסייה הערבית. את הפירות האלה ניתן יהיה לחלק באופן מידתי לפי קריטריונים של זכויות שוות לכל האזרחים, מענה לצרכים ברמת הפרט, היישוב והאזור – תוך מתן העדפה לפרטים ולמקומות יישוב חלשים. כספים אלה יופנו גם לתרומה חברתית, לתרומה ביטחונית וגם לתרומה כלכלית ולשמירת הזהות הקבוצתית של יישובים שירצו בכך.

כדי לעשות את כל אלה יש לראות את המכלול מנקודת ראות רחבה, שמאזנת בין צמיחה, רווחה והגנה. התכנון הארצי בישראל צבר עוצמה בתחום המסדיר. המדיניות הקרקעית עברה רפורמות. אבל בישראל עדיין לא קיים כיום גוף עם ראייה מקיפה



וכוללת בתחום הכלכלי והחברתי. מה שדרוש לנו זה מנגנון שיעביר אותנו מהמצב הקיים לפתרונות החדשים המוצעים. המנגנון הזה יכול להיות, למשל, המועצה הארצית לתכנון ובנייה ומועצת מקרקעי ישראל, בשבתם יחד כגוף שיש לו כובע נוסף.

**"עדי ישראל  
הווחיקות גוססות.  
אין אפשרות  
לשקם ולחדש  
אותן רק באמצעות  
משאבים מהקופה  
הציבורית. כאן לא  
מדובר בכרויקט  
של שיקום שכונות.  
בלי שילוב של הון  
פרטי – זה לא  
ילך".**

ומתוך נקודת ראות כוללת, לא רק פיזית אלא גם חברתית, ניתן יהיה לקדם גם את העיקרון של צדק חלוקתי, גם את השמירה של מקרקעין, גם את הפיתוח של הסביבה, וכל זאת תוך שקיפות מרבית. הגישה המנחה בהליך המוצע צריכה להיות הרמוניזציה בין צמיחה כלכלית, מימוש משימות ארציות, לאומיות, שמירה על הסביבה, חידוש ערים ודאגה לרווחה חברתית.

\*\*\*

לאחר כל הדברים האלה, עוד מספר הערות שבאות לענות על משאלות הלב של הציבור. הצוות שלנו עדיין לא סיים את מלאכתו. לאחר שנקבל משוב מן הציבור, נשלים את השלב הראשון של העבודה. כבר כיום, לאחר הגיבוש הראשוני של ההמלצות, אנחנו שומעים דברי ביקורת. למשל, יש מי שטוען שסעיף מספר 1 בהמלצות שלנו מפריע לו. המדובר בסעיף המדבר על צמצום הדרגתי בבעלות המדינה על קרקעות ישראל. ההצהרה, טוענים המבקרים, היא פרצה שקוראת להרכה דוכים לצאת מהיער ועל כן יש להיזהר במימושה.

מבקרים נוספים של המלצות הצוות טוענים כי במדינה כל כך קטנה כמו ישראל, ששטחה כל כך מצומצם, שמתקיימים בה תהליכי הפרטה שבהם קבוצה קטנה של שחקנים משתלטת על המשאבים – קיימת סכנה מוחשית שאם ההפרטה תתרחב ותתמסד יבוא איזה אוליגרך, תגיע איזו חברת נדל"ן גדולה, והם ישתלטו על חלק גדול מקרקעות המדינה. במצב בעלות פרטית על הקרקע יכולה היתה להיווצר סיטואציה שבמסגרתה, אם בעת משבר הקיבוצים, למשל, היתה בעלות פרטית על הקרקע, ייתכן שחלק מחברי קיבוצים או מושבים מוצאים את עצמם מחוץ לבתיהם. הצוות קשוב לכל ההערות האלה והוא ייקח אותן בחשבון בהמשך הדרך. יחד עם זאת, דבר אחד חייב להיות ברור: אנחנו נגד הצעות מהפכניות. הצוות שלנו אינו סבור שמינהל מקרקעי

ישראל סיים את תפקידו. ההפך הוא הנכון. כדוגמה לכך הצגתי את הרעיון שמועצת מקרקעי ישראל יחד עם המועצה הארצית לתכנון ובנייה ייצרו גוף חדש שיטמיע בתוכו לא רק את נושאי הקרקע והתכנון, אלא גם את הנושאים החברתיים והכלכליים. אני משוכנע שגוף כזה יכול להוות הזדמנות שלא תסולא בפז. והרעיון הזה מצביע על כך שעיקר המלצתנו איננה לייצר מהפכה. ישראל צריכה לבנות על הקיים עם שינויים מסוימים.

## מדיניות ותכנון ומדיניות קרקעית

### המטרה: צמצום התלות של העתיד הישראלי בקטר אחד, קטר תל אביב

פרופ' עמירם גונן

#### האוניברסיטה העברית, בעבר יו"ר מכון פלורסהיים למחקרי מדיניות

כל העוסקים במדיניות קרקעית לאומית מחמיצים נושא אחד עיקרי והוא: ההתייחסות של המדיניות הקרקעית לשאלת עיצוב המפה היישובית בישראל. גם קובעי מדיניות התכנון וגם מנהלי המדיניות הקרקעית, כל אחד במוסדותיו, עוסקים בניהול המצב הקיים. לאנשי התכנון יש גרסה אחת, והאחרים אוחזים ברעה שונה. אבל בסך הכול המשחק של כולם הוא אותו משחק. המדיניות הקרקעית שהתפתחה בישראל מאז שנות התשעים בעצם מפזרת את הפיתוח, כי הקרקע החקלאית היתה ועודנה מפוזרת על פני שטחה של המדינה. כתוצאה מכך, כל מה שקרה בעקבות שינויים במדיניות הקרקעית ביחס לקרקע הציבורית-לאומית שמינהל המקרקעין חולש עליה, מתמקד בעצם בהאצת הביזור, אבל לא מטפל כלל ועיקר בשינוי משמעותי של הדגם הראשי של המפה היישובית. במסגרת תוכנית המטרופולינים שהציגה תמ"א 35, נראה כי בישראל קיימים ארבעה מטרופולינים. בפועל האמת אחרת. כל כלי המדיניות שישראל מפעילה ממשיכים, פחות או יותר, לקיים את מטרופולין תל אביב כקטר הראשי של הכלכלה הישראלית וגם של החברה והתרבות הישראלים. כל שלושת המטרופולינים האחרים – חיפה, ירושלים ובאר שבע – נשרכים רחוק מאחורי תל אביב.

האם המדיניות הקרקעית, המדיניות התכנונית, עושה משהו לשנות את המצב הזה? האם היא עושה משהו לטובת הפריפריה? והעיקר, האם היא עושה משהו כדי לצמצם

את תלותו של העתיד הישראלי בקטר אחד, קטר תל אביב? המצב העובדתי בשטח מצביע על תשובה שלילית.

הבעיה החמורה במצב הקיים הזה היא, שככל שניצמד לקטר הראשי הזה, לתל אביב, וככל שנגדיל אותו, נרחיב אותו, נגיע איתו מחדרה עד גדרה ואשדוד וכן הלאה, המטרופולין הזה יהיה רק אחד. וכל מי שירצה לעשות משהו, להיות משהו, יגיע אל הקטר הראשי הזה ובו הוא ישחק את המשחק שלו. התוצאה הבלתי נמנעת של התהליך היא שכולם יתחרו על אותם משאבי קרקע. כידוע לכול, קרקע הוא משאב שאי אפשר להגדיל את אפשרויות השימוש בו אלא רק באמצעות הגדלת צפיפות האוכלוסייה. למרבה הצער, לצפיפות יתרה יש גבול שיבוא לידי ביטוי במחירי הקרקע שירקיעו שחקים. וכבר עתה מתחילה להתהוות בעיה חמורה. צעירים כמעט ואינם יכולים להגיע לתל אביב, בגלל המחירים הגבוהים. ואם אי אפשר להגיע לתל אביב, הם נאלצים להתרחק אל הפריפריה, שבה המחירים זולים יותר. אבל בפריפריה אי אפשר לקיים מפעלים שאמורים להיות קשורים לכלכלה העולמית.

מכל הטעמים האלה, ברור כי האתגר של המדיניות התכנונית והמדיניות הקרקעית בישראל הנו לחפש דרך ליצור עוד קטרים גדולים וחזקים במקומות נוספים בארץ. הצעד הראשון הדרוש הוא לקחת את שלושת הקטרים המטרופוליניים הצולעים שלנו ולהפית בהם רוח חיים. חייבים לעשות זאת כדי לצמצם מאוד את נזקי המאבק בין הקטרים ירושלים, חיפה ובאר שבע, כדי שלא יפסידו במלחמה הכוללת מול תל אביב.

במצב הדברים הנוכחי, היריבה הגדולה של ירושלים איננה "ירושלים האל-קודסית", אלא תל אביב. במאבק על מעמדו של הקטר, מתרחש דימום יום יום, כל יום ירושלים מפסידה אנשים, מפסידה עסקים. אם לא ייעשה מעשה בהקדם כדי לשנות את מפת הקטרים בישראל ממגה-קטר אחד ששוכן בלב מרכז הארץ למפה שבה מובילים עוד שלושה קטרים – אחד בצפון, אחד בדרום ואחד בלב ההיסטורית של המדינה, לא עשינו דבר לטובת קיומה של המדינה. ואם את זה לא נעשה – על מה נתקוטט? על בעלות כזו או אחרת על הקרקע? על אופן ניהול המקרקעין? את כל מה שנעשה עד היום ניתן להגדיר כעיסוק במסגרת ולא בתוכן המרכזי, המרחבי.

התוכן שאנו זקוקים לו יותר מכול הוא התוכן הגיאוגרפי, תוכן של תכנון מרחבי, שעליו תהיה אמונה מדיניות התכנון ועליו תהיה אמונה גם המדיניות הקרקעית הלאומית. זה היעד הגדול, אבל לא די בו. אנחנו צריכים גם לחלום על העתיד. אין כל סיבה שכרמיאל, למשל, לא תהיה עיר-קטר גדולה. אין כל סיבה שנצרת ונצרת עלית לא יהפכו לקטר נוסף, המהווה גם מגרש משמעותי לערכים, ואולי, גם אם כרגע זה נשמע כמו חלום, אפשר להציע כקטר-אזורי את רמת הנגב, קטר שאליו יבואו לגור אנשים רבים, לחלום בו את חלומם האישי. בדיוק כמו שקרה בארצות הברית, בפניקס אריזונה.

**י"ש לשנות את  
מפת ישראל  
ממגה-קטר  
תל אביב אחד  
ששוכן בלב  
המרכז, למפה  
שבה מובילים עוד  
שלושה קטרים  
– חיפה בצפון,  
באר שבע בדרום  
וירושלים בלבה  
ההיסטורי של  
המדינה".**

# התכנון המרחבי מספק את הפתרונות לישראל – אחת המדינות הצפופות בעולם

אדריכל שמאי אסיף

## מנהל מינהל התכנון במשרד הפנים

אחת התכונות החשובות של האדם היא היכולת לקרוא את המציאות. אבל לעתים קרובות אנחנו מדחיקים את המציאות מתוך מחשבה, או אולי אמונה, שזה לא כל כך נוח להבין אותה, לזרום איתה, לקרוא אותה. כדי שאפשר יהיה להתמודד עם המציאות דרושים לאדם הרבה מחקרים לבירור העובדות והרבה צניעות. כלי נוסף הדרוש כדי להבין את המציאות באור הנכון, הוא היכולת לקרוא לא רק את המפה הגיאוגרפית, הפיזית, אלא גם את המפה הארגונית. השמעת אמירות לא ריאליות, אינה התמודדות נאותה עם המציאות. זה לא מציאותי להציע להעיף את מועצת מקרקעי ישראל ולפזר את המועצה הארצית לתכנון ובנייה. להפך. במקום לחסל יש לחפש דרך כיצד ניתן להתנהל בתוך הסביבה הארגונית הזאת בצורה הטובה ביותר.

תוכנית המתאר הארצית 35, שיש הטוענים כי היא "מפגרת", נותנת מענה או לא נותנת מענה, קיימת ופועלת וללא הרף מתעדכנת ומתאימה את עצמה למציאות המשתנה. התוכנית הזו היא פלטפורמה מצינית למדיניות משולבת של כל מערכות השלטון בארץ, ומן הטעם הזה צריך להגן עליה. ולא רק להגן אלא גם לעדכן. תמ"א 35 היא המדיניות המרחבית של ישראל. בעת האחרונה מרבים לדבר אצלנו על מדיניות כלכלית. ועכשיו זה באופנה לחבר אליה מדיניות חברתית. היום קוראים לכול – מדיניות. ומה שמחבר את כל סוגי המדיניות האלה זו המדיניות המרחבית. במסגרת העדכונים שאנו מכניסים בתמ"א 35, קיים מסמך המתייחס למדיניות הקרקעית. הוא רזה, הוא חיוור, הוא לא מספיק, הוא לא מספיק טוב, יש עוד הרבה מאוד מה לעשות בו. זה מצבו עכשיו, אבל זו רק תחילת הדרך.

במסגרת המדיניות המרחבית אנו עוסקים במדינה המצויה בעיצומו של תהליך צמיחה. כל תכנון בארץ כזו חייב להסתמך על הקרקע העומדת לרשות המדינה. הקרקע היא המנוף שתפקידו לממש את העקרונות של ארץ בת קיימא. על כל מי שעוסק בתכנון

מרחבי לזכור שאנחנו, בישראל, חיים בעולם מאוד דינמי. היקף הפיתוח אצלנו מכפיל את עצמו אחת לעשרים שנה בערך. את קצב הפיתוח אפשר לראות בגידול המואץ בשטחי המגורים, שמתפתח בקצב של התוצר ולא בהתאם לקצב הגידול של האוכלוסייה. זה הוא מירוץ פיתוח אדיר שבחיי היום-יום לא תמיד ערים לו, אבל כל מי שמסתובב בשטח יכול לראות את יערות העגורנים והמנופים באתרי הבנייה. להתפתחות המואצת הזאת יש יכולת לתת מענה דינמי לא רק דרך הבנייה עצמה, אלא

גם דרך תחומים שקשורים אליה כמו ביוב, מים, איכות אוויר, חשמל. ואכן, חייבים לתכנן כיאות מערכת דינמית כזאת, מערכת מבוזרת מאוד בין יוזמה פרטית, יוזמת רשויות ויוזמת המדינה. וכדי שאפשר יהיה להתמודד עם הקצב ועם הביזור, וכדי שניתן יהיה לארגן ולסדר, דרושה רגולציה. אין מנוס מרגולציה. אם לא נפעיל את הרגולציה ולא נתכנן, ניקלע במהירות למצב שישראל תיראה כמו עולם שלישי.

**"אם לא ניתן  
לפתח רמת  
שירות נאותה  
בפריפריה כדי  
לאפשר לאנשים  
להגיע לעבודה  
בצורה סבירה,  
כדי לאפשר להם  
קבלת שירותים  
כשהם צריכים  
אותם – מחמיצים  
את ייטוד המדינה".**

למרבה הצער, אנחנו לא עושים שינוי מספיק טוב בשביל המדינה בתחומים האלה. מפני שהפיתוח לא מספיק מסודר ולא די מאורגן, אנחנו עלולים לאבד את הפריפריה. אם לא מסוגלים לפתח רמת שירות נאותה לא בפריפריה ולא במרכז אנחנו פוגעים ברמת השירות של המדינה. אם לא נצליח לפתח רמת שירות נאותה בפריפריה, כדי לאפשר לאנשים להגיע לעבודה בדרכים סבירות, כדי לאפשר

להם קבלת שירותים כשהם צריכים אותם – שירותי השכלה, שירותי תרבות ושירותי חינוך טובים, אנחנו מחמיצים את ייעודה של המדינה. וכיוון שאין בינתיים מענה לכל הבעיות האלה, וכיוון שאין לנו סיכוי לקיים תחבורה ציבורית יעילה – אזרחי המדינה הופכים להיות, בעל כורחם, עבדים לרכב הפרטי ובסופו של דבר אנחנו הורסים את הסביבה והנוף. בגלל כל הדברים האלה חייבת להיות רגולציה. ורגולציה היא תכנון שאותו יש לחבר עם מדיניות קרקעית.

במשך שנים בנינו מערכת תכנון שמנסה ליצור את אותה רגולציה מרחבית שבאמצעותה ניתן להשיג את היעדים החשובים של המדינה. של ארץ בת קיימא. הדוגמה הברורה ביותר מצויה בתחום שאותו נהוג לכנות "דיור בהישג יד". הפתרון

לרעיון הזה נמצא בתמ"א 35, שבה הוכחנו באופן מובהק שבתוך המסגרת של ישראל יש מקום לכל הפיתוח העצום שהארץ הזו זקוקה לו עד 2020 ו-2030. התוכנית שלנו, שנבנתה בשום שכל, ובצורה טובה מציגה פתרונות טובים לכל המאויים. לא בנינו רק אמירה תיאורטית, שצריך לדאוג גם לצמיחה וגם לרווחה. גיבשנו תכנון שצריך היה להתמודד לפעמים עם מערכת של יעדים סותרים. זאת אמנות התכנון. ואת זה בדיוק עשינו. תוכנית שיודעת לסדר את הכול ביחד, גם ברמה הארצית וגם ברמה המחוזית והמקומית. במסגרת התוכנית המרחבית שלנו קיימת מערכת פיתוח מגוונת מאוד של השטחים הפתוחים, חכמה מבחינת הדרישות כלפיה והאתגרים הניצבים בפניה, אבל גם חכמה מבחינת הלב.

במסגרת הזאת אנו מקדישים מחשבה ופתרונות גם לארבעת המטרופולינים. האמת היא כי חיפה, ירושלים ובאר שבע מפגרות באופן מאוד מובהק. בשלב זה ברור לנו מה צריך לעשות ואיפה יש להשקיע. חזון לא חסר. הבעיה היא במימוש. כאשר דוד בן-גוריון ירד לשרה בוקר, שדה בוקר היה למקום הכי חשוב בארץ. כאשר לובה אליאב ירד ללכיש, חבל ארץ זה היה להכי חשוב, וכאשר ירד לניצנה הפכה ניצנה למקום הכי חשוב. אחר כך החל החזון של תעלת הימים. פעם דיברו על תעלה מהים התיכון לים המלח, אחר כך על תעלה מהים התיכון לכינרת, עכשיו מדברים על תעלה מים סוף לים המלח. החזון הזה יפה וטוב, אבל זה לא חזון שמאפשר ללכת איתו ולהתחיל לעבוד לפיו. חזון כזה צריך לבדוק ברמות כאלה ואחרות לפני שמתחילים לממש אותו. ומנקודת הראות הזאת, חזון ארבעת המטרופולינים הוא בהחלט בר ביצוע ואפשר להתחיל לממש אותו.

למרות אישורה של תמ"א 35 לפני שנתיים, אנחנו עדיין בתוך תהליך של תאוצה ולאוו דווקא ביצוע כולל. במסגרת הזו קיים מלאי תכנוני גדול מאוד ולכן, מי שטוען שבגלל חסר תכנוני קיים חסם באפשרויות הפיתוח, לא מכיר את העובדות. התכנון אינו חסם. יש בישראל מלאי קרקעות אדיר – מתוכנן, מסודר ואפילו כולל דירות ריקות בבאר שבע. מלאים תכנוניים גדולים כאלה קיימים בכל הארץ, כולל באזור המרכז שבו אנו מצויים במחצית הדרך בין 1995 ל-2020. בשלב זה היינו צריכים להיות בערך ב-50 אחוזי מימוש של יחידות הדירור. בפועל, במחוז המרכז, אנחנו נמצאים כבר ב-90 אחוזי מימוש ואילו בדרום אנחנו נמצאים בפחות מ-30 אחוזי מימוש. כך גם בצפון. כלומר, למרות התוכניות ולמרות הביסוס הסטטוטורי שלהן, אנחנו עדיין נמצאים בשלב התאוצה. עדיין לא עשינו את שינוי המגמה הנדרש.



בנושא הנפות, המצב יותר גרוע, ואם מדובר על אוכלוסייה יהודית, המצב יותר קיצוני. אגב, האוכלוסייה היחידה המתנהגת לפי התחזיות, ואפילו הריבוי הטבעי שלה ירד במידת-מה ביחס לתחזיות שלנו, היא האוכלוסייה הערבית. אוכלוסייה זו פועלת לפי התוכנית. האוכלוסייה היהודית מפגרת אחרי התוכנית. בנפת חיפה יש מימוש של 21 אחוז במקום 50 אחוז ואילו בנפת עכו ובנפת באר שבע, 20 אחוזי מימוש, שאלה אחוזים נמוכים ביותר וזוהו ממש מצב לא טוב. חדשות טובות יותר קיימות דווקא בנושא המשרדים, השירותים הבנקאיים והמסחר. בתחומים אלה כבר רואים את התפנית החיובית.

תמ"א 35 גם קבעה מערכת סטטוטורית האומרת מה כן ומה לא ואיפה כן ואיפה לא. בנוסף, התוכנית עשתה דבר נוסף והוא שהציגה קובץ של אמצעי מדיניות הנוגעים לכל התחומים האחרים, בעזרתם הממשלה וגופי הסמך שלה יפעלו להטמעת אמצעי המדיניות המצורפים לתמ"א 35.

## **"מי שטוען שבגלל**

**חסר תכנוני קיים**

**חסם באפשרויות**

**הביחות, לא מכיד**

**את העובדות. יש**

**בישראל מלאי**

**קרקעות אדיר**

**– מחוכנון, מסודר**

**ואפילו כולל דירות**

**דיקות בבאר**

**שבע".**

כאשר דנים במדיניות התכנון המרחבית, יש להבהיר מספר נקודות לגבי השימוש בקרקע כמנוף. יש הרכה מאוד שימושים של קרקע שאפשר להוציא אל הפועל כדי לעזור למערכת התכנונית. למשל, בתכנון מפורט, בשיווק מובחן, ביצירת משקים סגורים בשילוב של מקורות, בשדרוג של תשתיות קיימות בעיקר בתוך הערים, בייעול השימוש בקרקע, במתן תמריצים לפיצוי ובנייה בשכבות, איך מקימים רכבת תחתית ועוד. גם לנושאים האלה יש תשובות בתכנון המרחבי.

לישראל יש מדיניות מרחבית שאמורה לאגד בתוכה את כל נושאי המדיניות השלטונית הכללית וגם את מה שמציעה מערכת החוקים של המדינה, וזאת לא רק במרחב הגדול – צפון, דרום וכו' – אלא גם בתוך הערים. גם על הקרקע וגם מתחת לקרקע. כדי להוציא את כל הדברים האלה אל הפועל, צריך לרתום את החלק של כל אחד ואחד עם מערכת התקציב. ספר התקציב צריך להיות מחולק לפי אזורים. במצב הדברים הנוכחי, כאשר ספר התקציב מאושר בממשלה, אין מי שיודע בדיוק כמה חלקים הולכים לפריפריה וכמה למרכז. את התעלומה הזו אי אפשר לפענח בשום דרך. גם כל הנושאים של תעסוקה,

מיסוי, תיירות, תשתיות, ניהול ופיתוח הקרקע צריכים להתחבר יחד במסגרת התוכנית המרחבית, כדי שניתן יהיה לעבוד יחד ולעשות את העבודה.

בהזדמנויות רבות ושונות חזרתי ואמרתי לא פעם, כי ישראל היא מדינה צפופה ביותר, גם אם לוקחים בחשבון את מרחבי הנגב. בלי הנגב, ישראל היא אחת המדינות הצפופות בעולם. במצב הדברים הנוכחי הולך ומתפתח בציבור החשש שמי שלא יילחם על הקרקע – יפסיד אותה. זה הפחד הגדול המלווה את הדיון העוסק בשימושי הקרקע. אבל מפחד לא מייצרים שום דבר. פחד הוא המניע הגרוע ביותר. אנחנו צריכים לצאת מנקודת הנחה אחרת לחלוטין. אנחנו בעלי בית פה. יש לנו המון כוח. אנחנו יודעים לסדר ולארגן את הדברים. אסור לנו להיות קטני אמונה. בכוח שלנו אנו יכולים לעשות את המעשה הנכון ולייצר כאן הרבה מקום. מקום לכולם. מקום שאנחנו יכולים להתחבר אליו, שאנחנו יכולים להיות חלק ממנו, שאנחנו יכולים לאהוב אותו. זה המסר העיקרי הדרוש לנו. אם לא נעשה זאת, אנחנו עלולים לאבד את המדינה. ומתי זה יקרה? כאשר הטובים מקרב בנינו פשוט יגידו לנו "ביי ביי" ויילכו להתיישב באוסטרליה ובמקומות רחוקים אחרים. ושם, במקום מושבם החדש, ירוויחו כסף רב והקשר היחיד שלהם לישראל יתבטא רק בגעגועים. זה המצב. אנחנו צריכים לתכנן ולהוציא אל הפועל מקום טוב, מקום שטוב לחיות בו. דרושים לנו פתרונות ולא מריבות תמידיות. אם נריב כל הזמן, לא נוכל להגיע למימוש החזון.

# רק מדיניות תכנון נכונה יכולה להעניק ערך ממשי ל"גולם" הקרוי קרקע

יעקב אפרתי

## המנכ"ל היוצא של מינהל מקרקעי ישראל

כאשר אנו דנים במדיניות תכנון ובמדיניות קרקעית, חשוב להבין כי שני סוגי מדיניות אלה שזורים יחד, משפיעים אחד על השני ואי אפשר לנתק אותם זה מזה לחלוטין. כל מי שמכיר את העובדות, יכול להעיד על כך שקיימת השפעה מאוד משמעותית של התכנון על הקרקע. התכנון הוא היוצר את ערכי המדיניות שממנה נגזרת השאלה, מה עושים בקרקע. שהרי כל אחד יודע כי המונח "קרקע" בפני עצמו הוא גולם, שעד שלא יוצקים בו תכנים וייעודים, הוא שווה רק את מה שהוא שווה. הערך האמיתי שלו נוצר רק כתוצאה מהתכנון.

במינהל המקרקעין אנחנו משתדלים לייצר גבולות מאוד ברורים בין מערכות מדיניות הקרקע ומדיניות התכנון, וזה לא כל כך פשוט כפי שזה נשמע. כדי להשיג את הפרדת הגבולות הזאת חשוב מאוד שתחילה, יגדיר כל אחד את גבולותיו, וכך יתאפשר להגדיר את היעדים, את התפוקות ואת המעקב אחרי השגת היעדים. בתקופות שבהן שלטה ערכוביה במערכת הזוגית הזו, הוטחו במינהל האשמות על שהוא חודר לשטחים לא לו בתחום התכנון. אולי צדקו המאשימים ואולי לא, אולי הביקורת היתה נכונה אולי לא, אבל דבר אחד חייב להיות ברור: לפעמים נוצרים ואקומים שבדרך הטבע חודרות לתוכם מערכות לא תכנוניות. די אם אזכיר דוגמה אחת: הממשלה, כחלק מהמדיניות שקבעה לעצמה, הטילה על מינהל המקרקעין לייצר מלאי של 50 אלף יחידות דיור זמינות. אני משוכנע שאין מחלוקת על כך שזו בוודאי אינה אחת המטלות שהחוק הטיל על המינהל.

ועדת גדיש עמדה על הבעייתיות הזו בצורה חדה כאשר יצרה חלוקה ברורה בין מינהל התכנון ומוסדות התכנון לבין כל הגופים המבצעים – מינהל המקרקעין ומשרד הבינוי והשיכון, הרשויות המקומיות וכל הגופים המתכננים האחרים. היא קבעה כי כל התכנון המתארי יישאר רק בידי מינהל התכנון. פירוש הדבר, האחריות למלאי תכנוני זמין של

דירות הולכת יד ביד עם המטלה, עם הסמכות, לייצר את התכנון המתארי. ובנתיב שהתוותה ועדת גדיש צריכים כולנו להתקדם, כל אחד בתחומו. מינהל המקרקעין, משרד השיכון והרשויות המקומיות אמורות להתמקד בתחום התכנון המפורט. למרבה הצער, רשויות מקומיות רבות לא עומדות במטלות האלה ופעמים הרבה הן עדיין נזקקות גם לשירותים של משרד הבינוי והשיכון וגם לעזרת מינהל המקרקעין. כדי לאפשר פעילות תקינה של יזמים פרטיים, חשוב מאוד שהשלטון המקומי ייכנס לתחום הפיתוח, כי בסופו של התהליך החד-פעמי של יצירת הפיתוח, נמסרת לרשות המקומית משימת תחזוקה לתקופות ארוכות ביותר.

ההפרדה בפועל בין התכנון לבין ניהול מדיניות הקרקע מקבלת ביטוי משמעותי גם בהחלטות מועצת המקרקעין. החלטת המועצה 979 שהתקבלה בימים אלה ונמצאת לצערי, בהליך של בירור בכג"צ, התקבלה בצוות שהורכב על ידי מינהל תכנון. המינהל כבר לא קובע פרמטרים של תכנון שפעם עסק בהם כמו, מספר יחידות הדיור שיהיה בהרחבות, גודל היישובים החקלאיים או גודל המגרש. – המינהל כבר לא קובע אותם. הם עברו לשליטת מערכות התכנון. כך גם לגבי ההרחבות ביישובים. מהעבודה שהמינהל יצא מעיסוק בתחומים אלה והעביר אותן אל רשויות התכנון – צמחה תועלת רבה, מכיוון שהתכנון רואה את המכלול, כולל כל האספקטים של המדיניות הקרקעית. התכנון מתחשב במדיניות הקרקעית. צורת העבודה הזאת משלימה את המכלול ולא יוצרת ניגודים. בקיצור, אפשר לומר כי עקרונות התכנון הפכו למקובלים והם נכנסים ומוטמעים במערכת ניהול הקרקע.

יחד עם היתרונות שהתגלו כתוצאה מהצבת הגבולות הברורים בין שני תחומי הפעילויות הללו, אסור לנו לשכוח שיש הרבה תחומים שכלל אינם נוגעים למינהל ובכל זאת משפיעים על פעילותו באורח דרמטי. למשל, המינהל אינו קובע את תקציבו. התקציב נגזר מתקציב המדינה על פי המדיניות התקציבית של הממשלה. צורה זו של עבודה מקשה מאוד על המינהל. כדי לייצר רפורמות, כדי לפעול בדרכים הרבה יותר יעילות, טוב היה אילו המינהל יכול היה לפעול במסגרת של יחידות תקציביות קטנות יותר, אפקטיביות יותר. העובדה שתקציב הפעילות מצוי בקופה אחת ובשליטה אחת של אוצר ושל האוצר בלבד, מקשה על ההתנהלות היעילה שאנו רוצים בה.

בנוסף למגבלה של תקציב המדינה, המאגר המרכזי של המשאבים הלאומיים, קיימת בעיה נוספת. ברוב הפריפריות הקרקע אינה מניבה משאבים. המינהל עוסק הרבה

רק מדיניות תכנון נכונה יכולה להעניק ערך ממשי ל"גולם" הקרוי קרקע

בפיתוח בפריפריות, ובמקביל לו, גם משרד השיכון עוסק הרבה בפיתוח בפריפריות, כולל המטרופולין באר שבע. אבל כל עבודות הפיתוח האלה לא מייצרות ערכי קרקע גבוהים אלא ערכי קרקע מאוד נמוכים. ומן הטעם הזה, הטיפול של המינהל בפיתוח הקרקע אינו מייצר משאבים שיש בהם כדי לפתור בעיות חברתיות, למשל. את הבעיות האלה צריך לפתור בהישענות על משאבים לאומיים.

# מדיניות התכנון צריכה להכתיב את מדיניות ניהול המקרקעין – ולא להיפך

גדעון ויתקון

עו"ד, בעבר מנכ"ל מינהל המקרקעין

השליטה במדיניות המקרקעין המנוהלים על ידי מינהל מקרקעי ישראל היא מהכלים האפקטיביים ביותר להכוונת המדיניות על פי יעדים לאומיים. בשנים שחלפו מאז כינון מינהל המקרקעין היו שרים ששימשו כיושבי ראש מועצת המקרקעין וידעו היטב לעשות שימוש בכוחו של המינהל. אריאל שרון, למשל, שכיהן עד למינויו לראשות הממשלה כשר בחמישה משרדי ממשלה שונים (חקלאות, מסחר ותעשייה, תשתיות לאומיות, בינוי ושיכון, ביטחון), ביקש תמיד, פרט לתקופת כהונתו במשרד הביטחון, שבנוסף לתפקידו המיניסטריאלי ישמש מטעם הממשלה כיושב ראש מועצת מקרקעי ישראל. שרון, כמו שרים אחרים, רצה בתפקיד הזה כיוון שהבין שבאמצעות המדיניות הקרקעית יש באפשרותו לכוון מדיניות של תכנון לאומי. וכך, באמצעות מועצת המקרקעין והמינהל הוא כיוון מדיניות תכנון ופיתוח באזורים ולאוכלוסיות שלדעתו היו בעדיפות. לפני כינון המינהל, שימשה קרן קימת מכשיר בידי התנועה הציונית להקמת בית לאומי יהודי בארץ ישראל. לאחר כינון המינהל, ניתנה יכולת הכוונת התכנון הלאומי של שימושי הקרקע, במידה לא מבוטלת, למינהל.

על אף השימוש במינהל כמכשיר רב עוצמה, אני סבור שמדיניות תכנון צריכה להכתיב מדיניות ניהול מקרקעין – ולא להפך. אמנם מדיניות ניהול מקרקעין נועדה ליצור תנאים שיאפשרו הגשמת יעדי תכנון, אך מתן משקל יתר למינהל בקביעת שימושי הקרקע, באה על חשבון השיקול התכנוני הכולל הרואה לנגד עיניו את כל מגזרי האוכלוסייה ואת מכלול הצרכים בהווה ולדורות הבאים. זה ועוד. מדיניות תכנון ומדיניות ניהול מקרקעין הן חלק ממכלול נושאי מדיניות הקשורים בקרקע והכוללים גם מדיניות מיסוי מקרקעין, מדיניות פיתוח אזורית המכוונת להקטנת פערים בין-אזוריים, מדיניות שיכון ועוד. הפעם, ברצוני להציג לדיון שתי מסגרות מתוך המכלול הגדול. מדיניות ניהול מקרקעין הנקבעת במועצת מקרקעי ישראל ומדיניות הקרקע הנקבעת בתוכניות המאושרות על ידי רשויות התכנון מכוח חוק התכנון והבנייה.

## סמכות מועצת מקרקעי ישראל לקבוע מדיניות קרקעית

למינהל מקרקעי ישראל הסמכות לנהל את המקרקעים שבבעלות המדינה, רשות הפיתוח וקרן קימת. לשון החוק ברורה: למועצת מקרקעי ישראל הסמכות לקבוע את המדיניות הקרקעית שעל פיה יפעל המינהל. למועצת מקרקעי ישראל אין סמכות לקבוע את המדיניות הקרקעית של המדינה בכלל, אלא רק את המדיניות הקרקעית

שעל פיה יפעל המינהל. מנגד, למועצת מקרקעי ישראל ולמינהל אין סמכות בקביעת מדיניות בנושאים המסורים לרשויות התכנון והבנייה. מקור הסמכות של מועצת מקרקעי ישראל ושל מינהל מקרקעי ישראל הוא בחוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960. סעיף 2(א) בחוק זה מורה, כי "הממשלה תקים מינהל מקרקעין (להלן – המינהל) שינהל את מקרקעי ישראל." "מקרקעי ישראל" כוללים, על פי האמור בסעיף 1 לחוק יסוד: מקרקעי ישראל, את המקרקעין אשר בבעלות המדינה, בבעלות רשות הפיתוח ובבעלות קרן קימת.

**"המליצות ועדת  
גדיש בדבר תיחום  
גבולות ברורים  
בין מדיניות ניהול  
המקרקעין [מז"י]  
לבין מדיניות תכנון  
שימושי הקרקע  
[מתאר] תומכות  
בכרשנות תקנות  
ההיתר שלפיהן יש  
לאפשר לוועדות  
התכנון שיקול דעת  
גם בלי הסכמת  
המינהל".**

מקרקעי ישראל מהווים קרוב ל-93% משטח ישראל ועל כן כולנו נוטים לחשוב כאילו מינהל מקרקעי ישראל מנהל את כלל המקרקעים שבתחום ישראל. למרות השיעור הגבוה של בעלות הקרקע שבניהול מינהל מקרקעי ישראל, יש לזכור כי יותר ממחצית שטח המדינה, בנגב, כמעט שומם מאדם וכי באזורים בהם יש ריכוזי אוכלוסייה, שיעור הקרקעות שבניהול המינהל קטן. בנוסף, אין משמעות מעשית לניהול

המינהל בקרקעות שהוחכרו בחכירה לדורות רבים, בתנאי חכירה מהוונים, ולעתים גם בתנאי חכירה הכוללים זכויות פיתוח ובנייה עתידיות. סעיף 3 בחוק מינהל מקרקעי ישראל מורה כי "הממשלה תמנה מועצת מקרקעי ישראל שתקבע את המדיניות הקרקעית שלפיה יפעל המינהל, תפקח על פעולות המינהל ותאשר הצעת תקציבו שייקבע בחוק". כלומר, סמכות מועצת מקרקעי ישראל מוגבלת למדיניות שלפיה יפעל המינהל ואין למועצה סמכות לקביעת מדיניות מקרקעין בתחומים נוספים, מעבר למה שנקבע בחוק. מושכלות יסוד במשפט המינהלי, הנוגע לעקרון חוקיות המינהל, הן כי רשות מינהלית נהנית אך ורק מאותן סמכויות שהוענקו לה כדין. בניגוד לפרט, הרשאי

לעשות ככל שירצה כל עוד לא הוטל על כך איסור על ידי הדין, הרי שלגבי הרשות המינהלית העיקרון הפוך: כל מה שלא הותר לה כמפורש – אסור. החוק אינו מותר לה חלל ריק שבו היא יכולה לפעול והיא רשאית לפעול אך ורק במסגרת שניתנה לה בחוק.

## מקור הסמכות של רשויות התכנון והבנייה

למועצת מקרקעי ישראל אין סמכות לקבוע מדיניות תכנון ובנייה. הסמכות בתחום זה נמסרה לרשויות התכנון והבנייה, ובכללן ממשלת ישראל, מכוח חוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965. בסמכות הממשלה לאשר תוכניות מתאר ארציות (תמ"א). בסמכות המועצה הארצית לתכנון ובנייה להמליץ בפני הממשלה על אישור תוכניות מתאר ארציות ולאשר תוכניות מתאר מחוזיות. בסמכות הוועדות המחוזיות לתכנון ובנייה לאשר תוכניות מתאר מקומיות. בסמכות הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה לאשר תוכניות מפורטות ובנוסף הן מהוות את רשות הרישוי למתן היתר בנייה והיתרים לשימושי קרקע. חוק התכנון והבנייה קובע מדרג ברור של התוכניות כאשר התוכנית הארצית מנחה את התוכנית המחוזית, המחוזית את התוכנית המקומית ותוכנית המתאר המקומית את התוכנית המפורטת או את תוכנית הבינוי לצורכי רישוי הבנייה.

כינון מועצת מקרקעי ישראל קדם לחקיקת חוק התכנון והבנייה בשנת 1965. קודם לחקיקת חוק זה היתה בתוקף פקודת בניין ערים משנת 1936. בתקופה שהפקודה היתה בתוקף ועד לחקיקת חוק התכנון והבנייה בשנת 1965, לא היתה מועצה ארצית לתכנון ובנייה ולא היתה תוכנית מתאר ארצית. כלי התכנון בפקודה היו תוכניות בניין עיר (תב"ע) ברמה מקומית וברמה אזורית. מרבית הבנייה בשנות החמישים והשישים היתה מממשלתית. הממשלה, על פי פקודת בניין ערים, לא נזקקה להיתרי בנייה לכיצוע תוכניותיה. לממשלה היתה תוכנית אב לפרישת אוכלוסייה ומדיניות של שמירה על קרקע חקלאית, שקיבלו ביטוי בהחלטות הממשלה. כאשר עוצבה מדיניות ניהול המקרקעין במינהל מקרקעי ישראל, אימצה מועצת המקרקעין את החלטת הממשלה בדבר מדיניות המקרקעין של המינהל וכללה בהחלטה הנחיות בעניין פרישת אוכלוסיית מדינת ישראל ובעניין השמירה על קרקע חקלאית. לאחר חקיקת חוק התכנון והבנייה, נמסרו הסמכויות בקביעת מדיניות התכנון הלאומי ומדיניות שימושי הקרקע לרשויות התכנון והבנייה.



בחוק התכנון והבנייה אין סעיף המגדיר את מטרות החוק. החוק פותח בסעיפים המקימים את רשויות התכנון והבנייה, סמכותם וסדרי עבודתם. בחוק מפורטות המטרות של תוכנית מתאר (ארצית, מחוזית ומקומית) ותוכנית מפורטת. סעיף 49 בחוק התכנון והבנייה קובע את המטרות של תוכנית מתאר ארצית. תוכנית המתאר הארצית תקבע את התכנון של שטח המדינה כולה, ובין השאר – את ייעוד הקרקע ושימושה, תוך שמירה על ייעוד חקלאי של קרקעות המתאימות לכך; אזורי תעשייה ושטחי הפקת מחצבים; התוויית רשת הדרכים הראשיות, קווי מסילות הברזל, קווי אספקה ארציים, נמלים, עורקי הספקת המים הארצית, סכרים, אגמי אגירה, תחנות כוח, רשת החשמל, בזק, ושדות תעופה ודרכי הגישה האווירית אליהם, לרבות תחימת השטחים שבהם יחולו הגבלות למען בטיחות הטיסה; אולם היא לא תקבע שדה תעופה אלא באישור שר התחבורה או שר הביטחון; הזכאות בענייני שטחי נופש, ייעוד ושימור קרקע; הוראות בדבר שמירה על עתיקות, מקומות קדושים, ערכי נוף ושטחים שיישאו בטבעם; מקומות למפעלים ולמטרות ציבוריות שיש להם חשיבות ארצית; תחזית התמורות בחלוקת האוכלוסייה במדינה ושלבי פיתוחה ועיתוים הרצוי, גודלם החזוי של יישובים, מיקומם וגודלם של יישובים חדשים, סוגיהם וגודלם; ומותר שתקבע בה הוראות בעניינים שיכולים להיות נושא לתוכנית מתאר מחוזית.

סעיף 55 בחוק התכנון והבנייה קובע את המטרות של תוכנית מתאר מחוזית. המטרות של תוכנית מתאר מחוזית הן לקבוע את הפרטים הדרושים לכיצוע תוכנית המתאר הארצית במחוז וכל דבר שיש לו חשיבות כללית למחוז והעשוי לשמש מטרה לתוכנית מתאר מקומית, ובכלל זה תנאים נאותים למחוז מבחינת הביטחון והתעסוקה וכן תחימת שטחים ותנאי שימוש בקרקע ובבניינים בתוך כל שטח הם עניין לתוכנית מתאר מקומית.

## מהו ניהול מקרקעי ישראל

הקו המפריד בין מדיניות תכנון מקרקעין לבין מדיניות ניהול מקרקעין הוא עמום. מקור העמימות בכך שניהול מקרקעין כולל גם תכנון המקרקעין ופיתוחם להגברת זמינות הקרקע וליצירת מלאי של עתודות קרקע למגורים ולתעסוקה. היו שנים שמדיניות מינהל מקרקעין נטתה למעורבות רבה בתחום התכנון. המינהל השתתף במימון ובהכוונת הכנת תכניות מתאר מקומיות, נציג המינהל משמש כחבר בוועדות

המחוזיות לתכנון ובנייה ובעבר שימש נציג המינהל גם במועצה הארצית לתכנון ובנייה. תקציב התכנון של המינהל הוא התקציב הציבורי הגדול ביותר במשק הציבורי והוא גדול מתקציב התכנון של משרד הפנים המופקד על הנושא. בצד מעורבותו של המינהל בתחום התכנון, מוטלות עליו גם מטלות של ניהול המקרקעין ובכלל זה רכישת מקרקעין לצורכי ציבור; הרשאות משרד השיכון; ביצוע עסקאות מינהל מקרקעי ישראל; ניהול ורישום החכירות; הסדר מקרקעין; ניהול ספר נכסים; מפות בעלות והחכרה; ופיקוח ושמירה על זכויות המינהל כמנהל הקרקע.

יש הטוענים כי מעורבותו של המינהל בענייני תכנון ומתאר גרמה להזנחת התפקידים הבסיסיים יותר של ניהול המקרקעין. לפיכך, הציעה ועדה ציבורית בראשות יעקב גדיש ז"ל כי המינהל יעביר את תחומי עיסוקו בתכנון למינהל התכנון במשרד הפנים ויתמקד בתפקידים הבסיסיים יותר של ניהול המקרקעין. עירוב התחומים בין תכנון לאומי לבין ניהול החכירות הפך את המינהל לגוף ביוורקרטי, מסורבל ומעיק.

## מדיניות ניהול קרקע עירונית

חוק יסוד: מקרקעי ישראל קבע את העיקרון שקרקע המנוהלת על ידי מינהל מקרקעי ישראל נמסרת בחכירה ולא במכירה. החכירה היא לדורות ל-49 שנים עם אפשרות הארכה ביוכל החכירה. בשנים האחרונות, מדיניות ניהול המקרקעין העירוניים מוליכה להחכרה לדורות רבים, עד 196 שנים. בחוק מקרקעי ישראל, שנחקק במעמד חקיקת חוק היסוד, נקבעו מספר חריגים לעיקרון של האיסור על העברת בעלות. למשל, בתנאים מסוימים ניתן יהיה למכור מקרקעין עירוניים, בהיקף כולל שלא יעלה על מאה אלף דונם. החריג נקבע כדי לאפשר גמישות תפעולית בניהול החכירות ובניהול בעלויות מעורבות של קרקע בבעלות פרטית וקרקע בניהול מינהל מקרקעי ישראל. המכסה המותרת למכירה נוצלה, מיד לאחר החקיקה בשנת 1960, לניסוי חדשני של הזכיין להקמת העיר אשדוד. באשדוד נמסרה קרקע בבעלות מלאה לקבוצת משקיעים (חברת ק.ב.ע – קבוצת בוני ערים) בתמורה לתכנון ופיתוח התשתית לעיר החדשה. העיקרון של איסור מכירת מקרקעי ישראל נסדק בשנת 2006, כאשר החליטה הממשלה על העברת הבעלות במקרקעין עירוניים בנויים לידי המחזיקים בקרקע. בהתאם לכך תוקן חוק מינהל מקרקעי ישראל ומכסת הקרקע המותרת למכירה הוגדלה למאתיים אלף דונם.

עיקרון נוסף המנחה את המינהל הוא שקרקעות קרן קימת מיועדות להתיישבות יהודים. מקורו של העיקרון באמנה שנחתמה בין קרן קימת לבין מדינת ישראל ובה כלולים עקרונות ניהול מקרקעי קרן קימת על ידי המינהל.

**"מדיניות מועצת  
המקרקעין בניהול  
קרקע חקלאית  
מוכתבת מהעיקרון  
שאדמת הלאום  
לא תימכר  
לפרטיים ומכאן  
– חכירה ולא  
העברת בעלות;  
החריגים לעיקרון  
זה קיימים רק  
בקרקע עירונית".**

מדיניות ניהול הקרקע העירונית מכוונת ליצירת מלאי עתודות קרקע למגורים ולתעסוקה וזמינות לשיווק בדרך של פינוי מקרקעין תפוסים ובדרך של תכנון ופיתוח. כללי המינהל הציבורי ובמיוחד חוק חובת מכרזים מכוונים את מדיניות המינהל למסירת קרקע עירונית במכרז. הכוונה היא שקרקע תימסר בחכירה רק לאחר תכנונה. מדיניות זו נשחקה אף היא בעשור החולף וקרקע נמסרת גם ללא תכנון, כאשר החובה לתכנן מוטלת על רוכש זכויות החכירה. לתכנון המקרקעין יש קשר לקביעת דמי השימוש בקרקע (דמי חכירה). מדיניות מועצת מקרקעי ישראל היא שדמי החכירה נקבעים על פי שווי השוק של הקרקע, תוך מתן הנחות לקרקע המשמשת למטרות ציבוריות ובאזורי

עדיפות לאומית. על פי המדיניות הננקטת על ידי מועצת המקרקעין, בעת שינוי ייעוד בקרקע עירונית, יש לחוכר זכות לנצל את הקרקע בייעודה החדש בתמורה לתשלום דמי היתר.

## מדיניות ניהול קרקע חקלאית

מדיניות מועצת המקרקעין בניהול הקרקע החקלאית מוכתבת מהעיקרון ש"האדמה היא נכס האומה". אדמת לאום לא תימכר לפרטיים, ומכאן – חכירה ולא העברת בעלות. החריגים לעיקרון זה קיימים בקרקע עירונית בלבד. בקרקע חקלאית לא ניתן להעביר בעלות במקרקעי ישראל. לפיכך, מסירת קרקע חקלאית היא אך ורק בשכירות לתקופות קצובות או בחכירה לדורות.

שיטת מסירת הקרקע החקלאית להתיישבות מבוססת על הקצאת קרקע לפי מפתח של "נחלה". בחכירה לדורות בתנאי נחלה, שטח הנחלה ומספר הנחלות ביישוב נקבע על

ידי שר החקלאות. על החוכר בתנאי נחלה מוטלת חובת ישיבה על הנחלה ועיבודה. הנחלה כוללת בית מגורים וחלקות עיבוד. לא ניתן להפריד בין בית המגורים לחלקה החקלאית. מדיניות ניהול הקרקע החקלאית אוסרת על פיצול נחלה או רכישת זכות בנחלה נוספת. בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל נקבעו תנאים מיוחדים למסירת קרקע, שלא בתנאי נחלה, לחוכרי קרקע חקלאית שהם אינם מתיישבים בתנאי נחלה.

מדיניות הקרקע גורסת, כי בשינוי ייעוד בקרקע חקלאית תינתן אפשרות לנצל את הקרקע לצורכי תעסוקה בהיקף מוגבל בתמורה לתשלום דמי חכירה מהוונים. מעבר לכך, קיימת חובת השבה בתמורה לפיצוי חקלאי. בהבדל מקרקע עירונית, דמי השימוש בקרקע חקלאית נקבעים על פי פוטנציאל ההכנסה מהקרקע ולא על פי שוויה השמאי ("קונה מרצון ממוכר ברצון").

## הרפורמה במדיניות מקרקעי ישראל, ועדת רונן – 1997

בשנת 1997 נעשה ניסיון להביא לרפורמה רחבת היקף במדיניות המקרקעין של מועצת מקרקעי ישראל. ועדת מומחים בהנהגתו של ד"ר בועז רונן הציעה רפורמה במדיניות ניהול המקרקעין העירוניים והמקרקעין החקלאיים. צו ביניים מיום 1.6.1997 בעקבות בג"צ 3360/97, אסר על מועצת המקרקעין לקבל החלטות בעניין החלק החקלאי בדו"ח ועדת רונן. לפיכך, החלטה מספר 791 של מועצת מקרקעי ישראל מיום 26.6.1997 בדבר אימוץ החלטת הממשלה מיום 13.6.1997 בדבר עקרונות מדיניות לגבי מקרקעי ישראל, נוגעת בעיקר לקרקע העירונית.

עיקרי מדיניות המקרקעין החדשה מבוססים על עקרונות של שימור מרבי של שטחים פתוחים ושטחים חקלאיים ושמירה על איכות הסביבה, תוך מתן מענה לצורכי הבנייה והפיתוח ובעיקר בשולי הערים. המדיניות החדשה נועדה להוזלת הדיור לצורך מתן מענה נאות בהיקף ובמחיר לרוכשי דיור בכל רחבי הארץ. לראשונה נקבעה במדיניות הקניית בעלות לחוכרים של יחידות דיור הבנויות על קרקעות המדינה בערים. הרפורמה קראה להקניית זכויות לחקלאים במקרקעין המוחזקים בידם, אולם בשל המגבלות המשפטיות לא הוצעו אמצעים לכיצוע כוונה זו. בתחום התכנון קבעה הרפורמה את תפקיד המינהל בעידוד פרישה גיאוגרפית מאוזנת של אוכלוסיית ישראל והמרצת הפיתוח באזורי עדיפות לאומית. על המינהל הוטל לנקוט בפעולות כנגד

השתלטות בלתי חוקית על קרקעות המדינה. יעד נוסף של מדיניות ניהול המקרקעין הוא צמצום התלות הבירוקרטית של חוכרי מקרקעין במינהל, ופיתוח כלים חדשים לשיווק מקרקעין.

## רפורמה במקרקעי ישראל – ועדת גדיש

התפתחות נוספת במדיניות המקרקעין של מועצת המקרקעין באה בעקבות ועדה בהנהגתו של יעקב גדיש שהגישה את המלצותיה בשנת 2005. במידה רבה, חוזרות

המלצות הוועדה על אלה שכבר התקבלו בוועדת רונן כשמונה שנים קודם לכן. הוועדה המליצה על שיווק קרקע למגורים עירוניים עם מלוא הזכויות הקיימות והעתידיות והקניית מלוא הזכויות בקרקע (בעלות). במסגרת זו הוצע מבצע היוון במגזר העירוני בקרקע המיועדת לתעסוקה. כמו כן המליצה הוועדה על האצת הליכי ההסדר והרישום של הזכויות במקרקעי ישראל.

הוועדה עמדה על הצורך בהסדרת חלוקת הסמכויות והעבודה בין ניהול המקרקעין לבין תכנון המקרקעין. הוועדה המליצה על חלוקת האחריות בתחום התכנון בין משרדי הממשלה. לפי המלצת ועדת גדיש, האחריות על התכנון המתארי בכל הרמות (ארצית, מחוזית ומקומית) תהיה בידי מינהל התכנון במשרד הפנים, האחריות על התכנון המפורט תהיה בידי מינהל מקרקעי ישראל, משרד הבינוי והשיכון, הרשויות המקומיות ומשרדי ממשלה אחרים, לפי העניין.

לביצוע המלצות הוועדה, הומלץ על שינוי המבנה הארגוני של המינהל ועל יצירת כלים חדשים לפיתוח ולשיווק של מקרקעי ישראל. הוצעה חלוקת גיאוגרפית של הפעילות בין המינהל למשרד הבינוי והשיכון. הוועדה הציעה העברת האחריות לביצוע פיתוח תשתיות עירוניות, בהדרגה, לרשויות המקומיות כאשר עלויות הפיתוח יוגבלו לחקרת האגרות וההיטלים הקבועים בדין. ועוד. שיווק מקרקעי ישראל והקצאת המקרקעין לחכירה בחוזה חכירה יהיו ללא שלב ביניים של הסכם פיתוח.

## עירוב תחומים בין ניהול ותכנון

בהחלטות המדיניות של מועצת המקרקעין קיים עירוב תחומים בין ניהול מקרקעין לבין תכנון מקרקעין ברמת המתאר וברמת התוכנית המפורטת; לדוגמה, חלוקת שימושי הקרקע בין בנייה לחקלאות כנחלה במושב וב"מחנה" בקיבוץ. עיון בהחלטות המועצה מגלה שמועצת המקרקעין אינה מגבילה עצמה לניהול מקרקעין אלא עוסקת בהרחבה ובפרטי פרטים בנושאים תכנוניים מקצועיים.

הכתבת תכנון באמצעות ניהול מקרקעין מתקיימת במסירת קרקע ליזמים ללא מתאר מאושר (מקב"ת, הרשאות לתכנון) על פי פרוגרמה של ממ"י. כך הדבר גם במתן הרשאות המינהל. מתן הרשאה ליזמים להקמת יישוב קהילתי בהרי יתיר שלא על פי תוכנית מתאר מאושרת, או מדיניות המינהל במתן הרשאות להקמת חוות בנגב (התיישבות בודדים) הם דוגמה להכתבת מדיניות תכנון באמצעות ניהול מקרקעין. החלטות המעניקות זכויות בנייה ושימוש ללא שיקול מדיניות שימושי הקרקע שבתוכנית המתאר יוצרות ציפיות ולחץ כלכלי של החוכרים בדרישה לממש זכותם לשימוש בקרקע שלא על פי מדיניות רשויות התכנון (פל"ח במושבים, "הרחבות" בקיבוץ ובמושב).

## האם המינהל מונע דיון ושיקול תכנוני?

עד כה דנתי בעירוב התחומים בין מדיניות ניהול המקרקעין למדיניות תכנון המקרקעין ברמה של התכנון המתארי. תיקון לחוק התכנון והבנייה משנת 1995 קבע (בסעיף 62א') את זכותו של כל המעוניין בקרקע להגיש תוכנית, גם אם המעוניין אינו בעל זכות קניין במקרקעין שבתחום התוכנית. עם זאת, לצורך קבלת היתר בנייה או היתר לשימוש בקרקע, נדרשת חתימת בעל הקרקע או חתימת חוכר לדורות. תקנות ההיתר (תקנה 2א'6) קובעות כי בקשה להיתר במקרקעי ישראל מחייבת חתימת המינהל גם כאשר מגיש הבקשה הוא חוכר לדורות.

שאלה היא האם תקנות ההיתר מקנות למינהל זכות וטו על הגשת בקשות במקרקעי ישראל. שימוש בסמכות המינהל לאשר כל בקשה להיתר טרם הגשתה לרשויות

התכנון והכנייה מסכלת את האפשרות לדרון לגופו של דבר בתוכניות שאינן מתאימות להחלטות מועצת המקרקעין ונוהלי המינהל, ובכך היא פוגעת בעצמאות שיקול הדעת של הוועדה לתכנון ובנייה. יותר מכך, במישור המעשי, סמכות "הווטו" יוצרת אי-ודאות בדבר היקף סמכות המינהל לקבוע שימושי קרקע לעומת סמכות הוועדות המקומית והמחוזית לתו"ב. השופט עודד מודריק בעת"מ (ת"א) 1112/01 פז נ' ועדה מחוזית לתו"ב זמורה התריע בפני התוצאה של כפיית החלטות המונעות משיקולי ניהול מקרקעין על רשויות התכנון המופקדות על תכנון שימושי הקרקע במילים האלה:

*"אכן הוועדה המקומית היא רשות תכנון הפועלת כרשות מוסמכת על פי הדין בתחום סמכויותיה. על כן חלה עליה החובה לפעול תוך קיום שיקול דעת עצמאי, בלא תכתיב של שום גורם, אפילו לא גורם בכיר יותר בהיררכיה השלטונית".* ובהמשך: "עקרון שיקול הדעת האוטונומי של הרשות המוסמכת, סובל התייעצות עם גורם חיצוני ואפילו אימוץ דעתו של גורם חיצוני, אם הדבר נעשה לאחר שהרשות המוסמכת נתנה דעתה לסוגיה הניצבת לפניה ולא ביטלה את דעתה, או נמנעה מגיבוש דעתה, בשל אותה השקפה של הגורם החיצוני..."

לסיכום: אימוץ המלצות ועדת גדיש בדבר תיחום ושמירה על גבולות ברורים בין מדיניות ניהול מקרקעין (ממ"י) לבין מדיניות תכנון שימושי הקרקע (מתאר) תומכות לדעתי בפרשנות תקנות ההיתר, כך שיתאפשר לוועדות התכנון שיקול דעת גם בלי הסכמת המינהל. אני סבור שלמינהל אין זכות וטו על התכנון, כי אם אנחנו פועלים על פי הקו של ועדת גדיש שקיימת הפרדת רשויות שלפיה מישהו עושה תכנון מקרקעין ומישהו אחר עושה את ניהול מקרקעין, אין זכות וטו לאף אחד על השני. יש לאפשר לרשויות התכנון לשקול את השיקול התכנוני ואם, לאחר מכן, קיימת בעיה עם חוכר שהפר את תנאי החכירה, המינהל יודע היטב כיצד לתבוע את החוכר או לדרוש תוספת תשלום. המינהל כהחלט יודע לכוא חשבון עם החוכר שלו. אבל, לדעתי, צריך להציע לשר הפנים לתת פרשנות כזאת לתקנות ההיתר, כדי שלא יהיה מצב של וטו של גורם אחד על גורם אחר.

# קרקע היא משאב של זהות ושל לאום ולא רק בסיס לפעילות נדל"נית

אברהם דובדבני

## יו"ד-עמית דירקטוריון קק"ל

קרן קימת היא ארגון אידיאולוגי. היא חברה פרטית וגם ציבורית. כחברה דואלית מן הסוג הזה היא איננה יכולה לנהוג בדרך של אפליה. יחד עם זאת, קרן קימת היא גם ארגון ציוני אידיאולוגי עם עמדות ברורות בנושאי הקרקע. מנקודת הראות של קק"ל, אחת מדרכי הזיהוי הלאומי היא הקרקע. למרבה הצער, לא הכול מסכימים עם עמדה עקרונית זו, כך גם לא בית המשפט העליון.

מן האידיאולוגיה הזו שהקרקע היא משאב של זהות ושל לאום ולא רק בסיס של פעילות נדל"נית, נגזרים דברים רבים. האידיאולוגיה הזו הביאה לכך שבמשך שנים רבות קרן קימת אספה כספים מהעם היהודי כדי לגאול את הקרקע. הכספים שאספה קק"ל הם כספי העם היהודי, הם לאו דווקא כספים של חברים ציונים. העם היהודי כולו תרם כספים כדי לקנות את הקרקעות במולדת המתחדשת. ולרכישה הזו היתה מטרה מוגדרת: ליישב יהודים על הקרקעות. ובמשימה הזו עוסקת קק"ל עד היום, למשל, ממש בימים אלה עבדו 64 כלים כבדים באדמות חלוצה כדי להכשיר קרקע להקמת יישובים. העשייה הזו היתה מלאת ניחוח של נוסטלגיה כיוון שראינו כי קרן קימת חוזרת לעשות את מה שהיה עיקר ייעודה. אנחנו בקק"ל מקווים שגם ב-2008 יאפשרו לנו לבנות עוד ועוד תשתיות, שיתאפשר לנו להכשיר קרקע ליישובים במזרח לכיש על קו התפר ובמקומות אחרים שנדרשת בהם התיישבות. אחד הדברים שיאפשרו את חזרתה של קק"ל אל מימוש יעדיה הלאומיים הנו חילופי הקרקעות. כיום מחזיקה קק"ל הרבה קרקעות שאין היא יכולה לעשות בהן דבר. אם במסגרת חילופי קרקעות תקבל קק"ל קרקעות בנגב ובגליל, היא תוכל לחזור ליעדה המקורי – לפתח את האדמות האלה, ולא רק כדי לפתור בעיה נקודתית הנובעת מהחלטה של בית המשפט העליון.

נושא שני שקק"ל חייבת להתייחס אליו הוא: כן או לא הפרטת קרקעות. במסגרת ועדת



קרקע היא משאב של זהות ושל לאום ולא רק בסיס לפעילות נדל"נית

גדיש נקבע שיש צורך בהעברת בעלות על קרקע. כתוצאה מהמלצה זו ניצבת קק"ל בפני דילמה קשה. מבחינת קק"ל אין אפשרות להעברת בעלות, שהרי ביסוד קיומה של קרן קימת ניצבת תפיסת העולם הקובעת באופן הנחרץ ביותר שהקרקע לא תימכר לצמיתות. המקסימום שקק"ל יכולה להסכים לו הוא חכירה.

זאת ועוד. בעת האחרונה מרבים לעסוק בנושא ההפרדה בין המינהל לבין קק"ל אולי כדי למצוא בדרך זו פתרון למה שקרוי "אפליה" בהקצאת משאבי הקרקע. אינני בטוח שההפרדות תפתור את הבעיה, כיוון שקק"ל היא חברה ציבורית ולא רק פרטית. לי נראה כי החלטת בג"צ בנושא הצורך בשוויון בהקצאת משאבי קרקע, תמשיך לרדוף אחרינו גם כחברה ציבורית, ואולי אף אחרי ההפרדה יחייבו אותנו להחכיר קרקעות למי שאינו יהודי. הנושא עדיין שנוי במחלוקת עמוקה ולא רק בין קק"ל למינהל, אלא גם בין לא מעט משפטנים גדולים האומרים שההפרדה לא תפתור את הבעיה. אולי זה ישחרר את קק"ל מהצורך למכור קרקע, שאותו מנסים לכפות עלינו. אבל גם בזה אין ביטחון.

כך או כך, דבר אחד ברור – קק"ל לא תסכים למהלך של היפרדות מהמינהל לפני שיהיו בידיה כל הנתונים, כדי שאפשר יהיה לברוק אותם ולהבין מה משמעותם לעומק ולרוחב. רק לאחר שיהיו בידי קק"ל כל הנתונים, רק כאשר נבין לעומק את כל ההשלכות, רק אז נוכל לקיים במוסדות קרן קימת את הדיון הדרוש ולשקול מהו המעשה האחראי ביותר, הנכון ביותר, לטובת שמירת הקרקעות של העם היהודי.

ובינתיים, בין אם לא תהיה רפורמה גדולה ובין אם כן תתחיל רפורמה, עדיין רבה המלאכה, עדיין יש הרבה לעשות, לתכנן ולנהל את מה שיש באופן, כך שלתושבי הארץ הזו יהיה כל כך טוב לחיות כאן עד שהם אפילו לא יעלו על דעתם לחפש את עתידם מחוץ למולדת האמיתית, האחת והיחידה, של העם היהודי.





## חשיפה: מתווה הרפורמה הקרקעית

**המטרה:** להביא בפני הממשלה הצעת רפורמה קרקעית רחבה, נטולת מרכיבים פוליטיים מעוררי מחלוקת, ובעלת אופי מקצועי הניתן ליישום.

### שלב א': מיקוד והגדרה של השינויים האסטרטגיים בתחומי היסוד

- קביעת יעד אסטרטגי לחלוקה חברתית צודקת של משאב הקרקע בחקלאות ובשטחים פתוחים כולל פתרונות לדיור בהישג יד, במטרה לצמצם קיטוב חברתי וכלכלי.
- הקמת מנגנון חדש ויעיל בשותפות בין הון פרטי להון ציבורי שישלב בין רגולציה ממשלתית לבין כוחות השוק החופשי.
- צמצום הדרגתי בבעלות המדינה על הקרקעות בישראל במטרה להגיע לאחזקות המדינה רק בשטחים להם היא זקוקה לצרכיה האסטרטגיים ולצרכים הציבוריים המיועדים להגדלת רווחת התושבים.

### שלב ב': הצגת נוסח החלטת ממשלה והבאתה לאישור.

- הצגת הצעת הרפורמה בפני ראש הממשלה.
- ניסוח הצעת החלטה לממשלה.
- הצגת הנושא בפני הממשלה.
- החלטת ממשלה.
- הממשלה ממנה צוות ממלכתי שיופקד על יישום הרפורמה.

### שלב ג': קביעת דרכי יישום שלב א' על ידי הצוות הממלכתי

- קביעת דרכי יישום שלב א'.
- הקמת המערכת הנדרשת, כולל הגופים המרכיבים אותה והגדרת סמכויותיהם.
- ניסוח מרכיבי שלב ב' של הרפורמה והבאתם להחלטת הממשלה.

\*

✓ "בתקופה האחרונה מתחוללת מתקפה על הלגיטימיות של ישראל, בעיקר מצד הפלשתינאים, הטוענים שאינם מוכנים להכיר בישראל כמדינה יהודית. נוכח מתקפה זו חובה לדבוק במתווה שיגן על ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית ולא יאפשר סדיקת החישוקים והפיגומים המעניקים עיבוי וגיבוי לאופייה היהודי של המדינה; מן הבחינה המקצועית-משפטית פסק הדין "שיח חדש" של בג"צ שגוי ומוטעה מכל בחינה אפשרית: מבחינה כלכלית, מבחינה ציונית והתיישבותית, מבחינה משפטית - והוא שגוי ופגום גם מבחינה דמוקרטית".