

קרן קימת לישראל ומינהל מקרקעי ישראל

גדעון ויתקון

בימים אלו מתקיים דיון על מיקומו ומעמדו של מינהל מקרקעי ישראל במערכת המינהל הציבורי-הממשלתי. מדיניות הממשלה שנבחרה באביב שנת 1996 היא להפריט או להקטין את מעורבות הממשלה בניהול מקרקעי ישראל. למטרה זו נקבע ש"מינהל מקרקעי ישראל יהיה כפוף למשרד ראש הממשלה" או למשרד חדש שיעסוק בתשתיות לאומיות. התייחסות לתפקודו ומיקומו של מינהל מקרקעי ישראל במסגרת המינהל הממשלתי היא כאל משרד ממשלתי או יחידת סמך ממשלתית, תוך התעלמות ממעמדו של המינהל כנאמנות הפועלת בשליחות בעלי הקרקע – שהם המדינה, רשות הפיתוח וקרן קימת לישראל.¹

ככל שהדבר פרודוקסלי, ההתעלמות מקרן קימת לישראל כבעלים של הקרקע, יוצרת תהליך של הלאמת מקרקעי קרן קימת לישראל וזאת בניגוד גמור למגמת הפרטה שעליה הודיעה הממשלה, אלא אם כן הכוונה להפריט את קרקעות קרן קימת לישראל בשני שלבים: בשלב ראשון – להלאימן ולאחד את מתכונת הבעלות במקרקעי קק"ל עם מקרקעי המדינה ורשות הפיתוח; ובשלב שני – להפריט את הבעלות בכלל מקרקעי ישראל המנוהלים על-ידי מינהל מקרקעי ישראל. "הלאמה" של מקרקעי רשות הפיתוח התרחשה בעבר אחרי כינון מינהל מקרקעי ישראל. במקורו, נועד החוק² לאפשר לרשות לפיתוח הארץ לבצע מפעלי פיתוח והתיישבות בהיקף גדול, ובהם מפעלי השקיה, התיישבות, נמלים ושדות תעופה, מפעלי תחבורה, מפעלי שיכון, גשרים וכיו"ב (סעיף 3 לחוק רשות הפיתוח [העברת נכסים], תשי"ז-1950 [תוקן ב-29.7.60]). בפועל, פעולת רשות הפיתוח נספגה אל תוך מינהל מקרקעי ישראל ולא נודע כי באה אל קרבו. השרידים האחרונים המעידים על קיומה של רשות הפיתוח הם רישום הבעלות הנפרדת במקרקעין על שם הרשות לפיתוח וציון דקלרטיבי שהתקבולים מעסקות במקרקעי רשות הפיתוח מועברים אל אוצר המדינה כ"הלוואה".³ אולם מהם תנאי ההלוואה – לא נדע. חוששני שגורל דומה צפוי למקרקעי קרן קימת

1 האמנה בין קרן קימת לישראל לבין מדינת ישראל, שנחתמה ביום כ' בכסלו תשכ"ב (28.11.1962), מטילה על המינהל לנהל את קרקעות קק"ל. ה"אמנה" היא הרשאה המטילה שליחות על המינהל בשם קרן קימת לישראל. ההרשאה קיבלה ביטוי בחוק מינהל מקרקעי ישראל, חש"ך-1960, על אף שלכאורה תאריך החוק קודם לתאריך האמנה. ככל הידוע, הייתה האמנה מוסכמת בעת חקיקת החוק. ייפרי כוח של שלוח לעשות בשמו או במקומו של שולח פעולה משפטית כלפי צד שלישי, היא שליחות (סעיף 1א) בחוק השליחות, תשכ"ה-1965), וחלים עליה כללי חובת השלוח כנאמנות, בהתאם לסעיף 8 בחוק השליחות.

2 חוק הרשות לפיתוח (העברת נכסים), תשי"ז-1950.

3 תקציב מינהל מקרקעי ישראל נקבע בחוק התקציב, המאושר על-ידי הכנסת. כמרכן, התקציב מתפרסם במסגרת החלטות מועצת מקרקעי ישראל וכדו"ח השנתי המוגש על-ידי מינהל מקרקעי ישראל לכנסת. העברת הכספים למדינה מהתקבולים מקרקעות רשות הפיתוח נרשמת כהלוואה.

לישראל אם זו לא תשמור על מעמדה, על זכות קניינה ועל איזון ביחסיה עם מינהל מקרקעי ישראל ומדינה, כשהקרבן היא השולח ומינהל הוא השלוח או הנאמן מטעמה של קרבן קימת לישראל.

קרקעות קרבן קימת לישראל מסווגות כ"מקרקעי ישראל" – כהגדרתם בחוק יסוד: מקרקעי ישראל; וכ"מקרקעי ציבור" – כהגדרתם בחוק המקרקעין תשכ"ט-1969. סיווג המקרקעין אינו גורע מהבעלות המלאה של קרבן קימת לישראל על המקרקעין. קרבן קימת לישראל היא תאגיד על-פי חוק,⁴ חברה פרטית הרשומה באנגליה שהתאגדה באישור היועץ המשפטי לממשלה גם בישראל. מעמדה מיוחד, כשל חברה פרטית שיש לה גם מאפיינים ציבוריים, וייתכן שאף חלים עליה כללי המינהל הציבורי דוגמת חברת החשמל⁵ לישראל בע"מ או חברות קדישא.⁶

עניינה המרכזי של הסקירה שלהלן, לדון בשאלה: האם לנוכח הכרסום בזכויות הקניין של קרבן קימת לישראל ובמעמדה במינהל מקרקעי ישראל, יש ביכולתה של הקרבן לקיים את המטרות של התנועה הצייונית בתחום יישוב הארץ, במתן העדפה למפעלי פיתוח ליהודים ובשמירה על בעלות לאומית בקרקע?⁷

מצאתי לנכון להעלות את השאלה לדיון, לאור הערכתי שאנו מצויים בתהליך מתמשך של הלאמת קרקעות קרבן קימת לישראל והפיכתן למקרקעים שהם בשליטה – בבעלות דה-פאקטו של המדינה – קרי, הממשלה. מגמה זו החלה עם כינונו של מינהל מקרקעי ישראל אך התעצמה מאוד בעת האחרונה. ההודעה על כוונת הממשלה להפריט את הבעלות במקרקעי ישראל היא נדבך נוסף בשחיקת הסטטוס המיוחד של מקרקעי קרבן קימת לישראל. לדעתי, ההתפתחויות של השנים האחרונות במסחור הנדל"ן הכפרי מביאות להשמטת המכשיר של הבעלות הלאומית על הקרקע ולאיבוד מפעל התיישבות שעליו הייתה גאווה המדינה. לפיכך אני סבור, שאל להן להסתדרות הצייונית ולסוכנות היהודית להיות אדישות להתעצמות המגמות של הפיכת הקרקע ממכשיר להגשמת מטרות ציוניות – התיישבות, פיזור אוכלוסייה וקליטת עלייה – לאמצעי בידי החוכרים לגיוס הון ולהתעשרות ממכירתה.

- 4 חוק קרבן קימת לישראל, התשי"ד-1953.
- 5 בג"צ 91/87 מיקרוף נ' חברת החשמל לישראל בע"מ, פ"ד מ"א(2) 449, שם נדונה השאלה – האם חברת החשמל היא חברה פרטית או גוף ציבורי. שאלה זו נדונה לצורך הקביעה האם החברה חייבת בכללים של מכרז ציבורי. בית-המשפט החיל על חברת החשמל לישראל בע"מ את המבחנים האלה: האם החברה היא גוף על-פי חוק? האם יש לחברה זיכיון בלעדי מהמדינה? והאם יש לחברה שליטה בנכס חיוני (ייצור חשמל)? השופט ברק (כתוארו אז) פסק, שעל אף שהחברה היא חברה פרטית המאוגדת על-פי פקודת החברות, יש להחיל עליה את כללי המינהל הציבורי.
- 6 ע"א 294/91 חברת קדישא גחש"א קהילת ירושלים נ' קסטנבאום, פ"ד מ"ו(2) 464, שם נדונה שאלת חובת העמותה כגוף ציבורי או כגוף פרטי להיענות לדרישה כעניין כיתוב על מצבה. גם במקרה זה, כמו בפס"ד מיקרוף (ראה הערה 5) נקבע, שחברת קדישא היא גוף פרטי שחלים עליו כללי המשפט הפרטי; יש, על-כן, להחיל עליה גם את כללי המשפט המינהלי, כי העמותה היא גוף הפועל על-פי חוק ומאחר שחופש הבחירה של הפרט מוגבל בהתקשרות עם גופים אחרים הנותנים שירות דומה ובשל הנימוק שאופי השירות הניתן על-ידי העמותה הוא ציבורי.
- 7 סעיף 3(א) בתזכיר ותקנות ההתאגדות של קרבן קימת לישראל.

- כרקע לדיון על עתיד ניהול מקרקעי קרן קימת לישראל נדרשת תשומת לב לנושאים הבאים:
1. הבסיס למדיניות המקרקעין של קק"ל: קרקע בבעלות לאומית
 2. מועצת מקרקעי ישראל: הגוף הקובע את מדיניות המקרקעין
 3. קרקעות מינהל מקרקעי ישראל: נתונים על מצאי קרקעות קק"ל
 4. קרן קימת לישראל: מטרותיה ותהליך התמזגותה במינהל מקרקעי ישראל
 5. הממד הממוני של הכנסות קק"ל מעסקות במקרקעין של מינהל מקרקעי ישראל
 6. הבעיה הבערת של מכירת מקרקעי ישראל בהתיישבות הכפרית
 7. קרקעות ההתיישבות והסדר הקיבוצים: המימון על חשבון קק"ל
 8. מי ימנע הקניית זכויות במקרקעי הלאום לזרים ולנכרים
 9. הסוכנות היהודית לארץ-ישראל: מקרקעי הלאום ומטרות ההתיישבות
 10. קרן קימת לישראל כמכשיר ייחודי של התנועה הציונית.

1. קרקע בבעלות לאומית

הבעלות הלאומית במקרקעי ישראל הוסדרה בחוק יסוד מקרקעי ישראל משנת 1960, שם נאמר:

1. איסור העברת בעלות: מקרקעי ישראל, והם המקרקעין בישראל של המדינה, של רשות הפיתוח או של קרן קימת לישראל, הבעלות בהם לא תועבר, אם במכר ואם בדרך אחרת".

באמנה⁸ שנכרתה בשנת 1961 בין מדינת ישראל המיוצגת לעניין זה על-ידי שר האוצר, ובין קרן קימת לישראל, על דעת ההסתדרות הציונית העולמית, שהיא ההסכם לכינון מינהל מקרקעי ישראל, נאמר:

"(4) מקרקעי ישראל יתנהלו לפי חוק, לאמור על פי העיקרון כי אדמה אינה נמכרת אלא נמסרת בחכירה בלבד, ולפי המדיניות הקרקעית שתיקבע על ידי המועצה שהוקמה לפי סעיף 9. המועצה תקבע את המדיניות הקרקעית במגמה להגביר את כוח הקליטה של האדמה ולמנוע ריכוזים קרקעיים בידי יחידים. אדמות קרן קימת לישראל ינוהלו נוסף לכך, בכפיפות לתזכיר ולתקנות ההתאגדות של קרן קימת לישראל".

בישראל התפתחה שיטת חכירה שאין דומה לה בעולם. כוונתי לחכירה המהוונת. חכירה מהוונת היא מעין פשרה בין מכירה של המקרקעין לבין שמירה על הבעלות על המקרקעין. לכאורה, היוון הוא תשלום מראש של דמי החכירה לכל תקופת החכירה. בנוסף לפטור מדמי חכירה והצמדתם לעליית ערך המוחכר, נהנה החוכר מפטור מתשלום דמי הסכמה לבעלי הקרקע בעת העברת זכויות חכירה או מכירתן. לאחרונה אומצה במינהל מקרקעי ישראל מדיניות של החכרה מראש לארבע תקופות של 49 שנים (196 שנים בסה"כ) ללא צורך בפנייה לבעלי הקרקע. למעשה, צורה כזו של חכירה כמותה כמכירה מלאה של הבעלות. בדברי ההסבר למדיניות החדשה הדגיש יו"ר מועצת

8 אמנה בין מדינת ישראל לבין קרן קימת לישראל, נחתמה ביום כ' בכסלו תשכ"ב (28.11.1961), פורסמה בילקוט הפרסומים, תשכ"ח, מספר 1456, עמ' 1597. על אף שהחתימה על האמנה ופרסומה הוא במועד שלאחר קבלת חוק מינהל מקרקעי ישראל בכנסת, ידוע שנוסח האמנה היה לנגד עיני המדינה וקרן קימת, ואף נדון בכנסת בעת קבלת החוק.

מקרקעי ישראל, שכוונת המדיניות היא מכירה כמעט מלאה של הבעלות. יודגש שההיוון הוא אובליגטורי, דהיינו – לחוכר אין חופש לבחור במסלול של חכירה לא מהוונת.

2. מועצת מקרקעי ישראל

מועצת מקרקעי ישראל היא הגוף שהתמנה לנהל את מקרקעי ישראל שהם קרקעות קרן קימת לישראל, קרקעות שהן רכוש המדינה וקרקעות רשות הפיתוח. חוק מינהל מקרקעי ישראל, תש"ך-1960 [תיקון אחרון] מפרט כיצד תמונה מועצת מקרקעי ישראל כלהלן:

“4א. הרכב המועצה [תיקון: תשנ"ה]

(א) במועצה יכהנו השר, שיהיה היושב ראש, וכן חברים שמספרם לא יפחת משמונה עשר ולא יעלה על עשרים וארבעה, שתמנה הממשלה, לפי הצעת השרים, כמפורט להלן:

(1) מחצית מחברי המועצה יהיו מטעם הממשלה, ומחציתם יהיו מטעם קק"ל ועל פי הצעתה;

(2) (א) לפחות מחצית מן החברים מטעם הממשלה יהיו עובדי מדינה, בעלי תפקידים בכירים במשרדי הממשלה הנוגעים לעניין, ויתרתם יהיו אנשי אקדמיה ונציגי ציבור;

(ב) החברים מטעם קק"ל יהיו חברי דירקטוריון, עובדי קק"ל או אנשי אקדמיה; כן רשאית קק"ל להציע נציג אחד מטעם הסוכנות היהודית;

(3) חברי המועצה שהם בעלי תפקידים שלא בשירות המדינה או בשירות קק"ל, ושבתפקידיהם אלה יש להם עניין במדיניות הקרקעית (להלן – בעל עניין במדיניות הקרקעית), לא יהוו יותר משליש ממספר חברי המועצה, ומהם לא יותר ממחצית יהיו בעלי תפקידים במגזר החקלאי.

(ב) לממשלה יימסרו פרטים לגבי כישוריהם של המועמדים, לרבות קורות חייהם, השכלתם, עיסוקיהם כעבר ובהווה, נסיונם וכל פרט אחר שהינו מהותי ונוגע לעניין;

(ג) השר, באישור המועצה, ימנה ממלא מקום ליושב ראש המועצה מקרב חבריה;

(ד) הודעה על מינוי חברי המועצה תפורסם ברשומות.”

החידוש לענייננו בתיקון לחוק מינהל מקרקעי ישראל משנת תשנ"ה הוא במגבלות המוטלות על קרן קימת לישראל בכואה להציע חברים מטעמה למועצת מקרקעי ישראל. עד לתיקון, רשאית הייתה קרן קימת לישראל להציע מועמדים מטעמה על-פי שיקול דעתה בלבד.

בשנים האחרונות, קרן קימת לישראל לא דאגה לייצוג מספרי הולם בהתאם למגיע לה על-פי החוק והאמנה, וכתוצאה מכך יש בשנים האחרונות רוב לחברי המועצה מטעם הממשלה. לדעתי, ראוי גם לבחון באיזו מידה החברים הממונים על ידי קרן קימת לישראל נבחרו, אכן, לייצג את המטרות של התנועה הציונית וקרן קימת לישראל עצמה, או שהם מייצגים ציבורים אחרים (תנועות התיישבות מינויים על-פי מפתח מפלגתי, וכיו"ב).

תפקידה של מועצת מקרקעי ישראל, כאמור בסעיף 3 לחוק מינהל מקרקעי ישראל – לקבוע את המדיניות הקרקעית. בתחילת דרכה המועצה קבעה, אכן, את המדיניות הקרקעית שגובשה בשנת 1965 לכדי החלטה כוללת של המדיניות הקרקעית. בשנים האחרונות המעיטה מועצת מקרקעי ישראל לעסוק בקביעת מדיניות. החלטות המועצה מתאפיינות בפרטניות רבה. בשלושים ושש שנות קיום מינהל מקרקעי ישראל התקבלו כ-755 החלטות, 250 החלטות מתוכן התקבלו בתקופת הכהונה של יו"ר מועצת מקרקעי ישראל ושר הבינוי והשיכון, מר בנימין בן אליעזר, שנמשכה כשלוש שנים וחצי. בנושאים חשובים – כמו התנאים לשינוי ייעוד קרקע חקלאית – הוחלפו החלטות המועצה כ-15 פעמים בתקופה קצרה של שש שנים. למעשה, בשנים האחרונות כמעט שלא התקיים במועצת מקרקעי ישראל דיון כולל לגיבוש מדיניות מקרקעין, באשר המועצה הסתפקה בקבלת רצף של החלטות בעלות אופי פרטני.

3. קרקעות מינהל מקרקעי ישראל

עד לשנת 1960, פעלו ארבעה גופים בניהול הקרקעות שבבעלות ציבורית והם: המדינה, קק"ל, האפוטרופוס לנכסי נפקדים ורשות הפיתוח. הקמת מינהל מקרקעי ישראל נועדה לפתור את בעיית הפיצול בין הגופים המנהלים קרקע בבעלות ציבורית. בנוסף, קרקע ציבורית מצויה גם בבעלות הרשויות המקומיות. חלק מקרקעות אלו היו בבעלות העיריות והמועצות המקומיות לפני קום המדינה וחלקן הן תוצאה של הפקעת קרקע לצורכי ציבור לפי חוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965.

בעת הכרזת המדינה נכללו בגבולותיה 20.4 מיליון דונם, אשר כ-940 אלף דונם מתוכם היו בבעלות קק"ל. עיקר רכישות הקרקע של קק"ל, עד קום המדינה, היו בעבור ההתיישבות הכפרית. בנוסף, נוהלו על-ידי המדינה גם קרקעות שהיו בבעלות ממשלת המנדט. בשנת 1950 נוספו לקרקעות המדינה גם קרקעות האפוטרופוס לנכסי נפקדים. קרקעות האפוטרופוס הועברו בשנת 1953 לרשות הפיתוח. מרבית הקרקע בבעלות פרטית יהודית מצויה בערים וביישובי המגזר הלא-יהודי.

קרן קימת לישראל ומינהל מקרקעי ישראל

התפלגות הקרקעות שבניהול מינהל מקרקעי ישראל לפי בעלויות — 1989⁹ (באלפי דונם)

מחוז מ"מ	קק"ל	רשות הפיתוח	מדינה	ללא הסדר	סה"כ מ"מ	שטח המחוז	% מקרקעי מ"מ
ירושלים	427.8	797.2	313.9	11.6	550.4	1,642.7	94.4%
צפון	939.5	912.8	2,094.1	26.0	3,972.4	4,764.5	83.4%
חיפה	168.0	174.0	189.6	2.0	533.6	788.2	67.7%
תל-אביב	18.3	33.4	25.8	0.4	77.9	153.3	50.8%
מרכז	394.6	477.6	179.1	2.7	1,054.0	1,296.1	81.3%
דרום	372.8	174.1	11,297.8	492.4	12,337.1	12,986	95.0%
סה"כ באלפי דונם	2,321.0	2,569.0	14,100.2	535.2	19,525.4	21,630.8	90.3%
סה"כ ב-%	11.9%	13.2%	72.2%	2.7%	100.0%		

שטח הקרקע שבבעלות ציבורית מהווה 90.3% מהשטח היבשתי של המדינה. נתון זה כולל רק את מקרקעי ישראל ואינו כולל מקרקעי ציבור שהם בבעלות הרשויות המקומיות ושטחים שבבעלות תאגידיים שהוקמו על-פי חוק. זהו שיעור גבוה ביחס למקובל בארצות המערב. השיעור הגבוה של קרקע בבעלות ציבורית עשוי להטעות אם נתעלם מהעובדה שקרוב למחצית מקרקעות המדינה מצויות בנגב הרחוק. קרקע בבעלות ציבורית היוותה בישראל מאז ומתמיד מכשיר פיתוח הכרחי בתכנון התיישבות עירונית וכפרית. ללא קרקע ציבורית, לא ניתן היה להקים את ערי הפיתוח, את מאות היישובים בתקופת התיישבות ההמונית, את השיכונים הציבוריים בערים ותיקות, לקלוט את גל העלייה מבריה"מ בתחילת שנות התשעים ולבצע את מפעלי הפיתוח ברחבי המדינה.

מאזן הקרקעות לאחר הקמת מדינת ישראל, בשנת 1949, היה כלהלן:¹⁰
 קרקע בבעלות קק"ל:

75,000 דונם	אדמה עירונית
856,000 דונם	אדמה כפרית
9,000 דונם	זיכיונות
940,000 דונם	סה"כ
<u>1,000,000 דונם</u>	קרקעות מדינה (רכישה)
1,940,000 דונם	סה"כ

9 המקור: דו"ח שנתי של מינהל מקרקעי ישראל על פעולות המינהל בשנת התקציב 1989, ירושלים, 1990.
 10 המקור: מאמרה של פרופ' רות קרק, "ניצני עיצוב רשויות ומדיניות הקרקע הממלכתית במדינת ישראל" (חלק א'), קרקע, כרך 36, יוני 1993, עמ' 31-44.

	קרקע בחזקת המדינה:
955,000 דונם	בעלות רשומה בשם הממשלה
1,373,000 דונם	אדמות עיבוד של נפקדים
2,720,000 דונם	אדמה מוכרה בכפרים
<u>1,700,000 דונם</u>	אדמות בדווים בנגב הצפוני
6,788,000 דונם	סה"כ
<u>1,000,000 דונם</u>	למעט שטח בהעברה לקק"ל
5,788,000 דונם	סה"כ
10,800,000 דונם	אדמות בלתי מעובדות בנגב הדרומי
<u>146,000 דונם</u>	אדמות זיכיונות
18,754,000 דונם	סה"כ קרקע ברשות לאומית
	קרקע ברשות פרטית:
283,000 דונם	אדמה עירונית
518,000 דונם	אדמה כפרית
	בכפרים ערביים:
<u>867,000 דונם</u>	תושבי ישראל
1,668,200 דונם	סה"כ
20,422,000 דונם	סה"כ הקרקע במדינת ישראל

שטח הקרקע החקלאית בישראל הוא כ-4.6 מיליון דונם; 3.7 מיליון דונם מתוכם מעובדים, והיתר – שטחי מרעה. לפי דו"ח הרשות לתכנון במשרד החקלאות, 2.4 מיליון דונם מהשטח מעובד בשלחין ו-1.3 מיליון דונם הם שטחי בעל. לפי הערכת הרשות לתכנון במשרד החקלאות, כ-20% מהשטח הראוי לעיבוד לא עובד בשנים האחרונות. הדו"ח מצביע על הזנחת שטחי העיבוד החקלאי במגזר המשק המשפחתי עד לכדי שלישי מהשטח הראוי לעיבוד.

4. קרן קימת לישראל

קרן קימת לישראל הוקמה בשנת 1901 על-פי החלטה של הקונגרס הציוני החמישי, במטרה לאסוף תרומות בקרב היהודים בעולם ולרכוש באמצעותן קרקעות לצורך התיישבות יהודים בארץ-ישראל. קרן קימת לישראל התאגדה כחברה שנרשמה בשנת 1907 באנגליה ומאז היא בבחינת חברה פרטית בבעלות ההסתדרות הציונית העולמית. בראש קק"ל עומדת האספה הכללית של חברי קרן קימת לישראל. היא כוללת את חברי הוועד הפועל של ההסתדרות הציונית העולמית, ועד מנהל של החברה (דירקטוריון) הממונה על-ידי הוועד הפועל של ההסתדרות הציונית העולמית וועד מפקח, הממונה אף הוא על-ידי ההסתדרות הציונית והרכבו זהה להנהלת ההסתדרות הציונית העולמית (ההנהלה הציונית). בראש הוועד המפקח עומד יו"ר ההנהלה הציונית שהוא גם יו"ר

הנהלת הסוכנות היהודית לארץ-ישראל. הוועד המפקח רשאי למנות מטעמו נגידים שיש להם זכות וטו על החלטות ופעולות קרן קימת לישראל.

בשנת 1953 נחקק חוק קרן קימת לישראל, תשי"ד-1953. בעקבות החוק נרשם בישראל תזכיר ההתאגדות של קרן קימת לישראל כ"אגודה מוגבלת בערבות וללא הון מניות". תזכיר ותקנות החברה החדשה אושרו על-ידי שר המשפטים ופורסמו ברשומות. המטרה העיקרית של קרן קימת לישראל הוגדרה בסעיף 3(א) בתזכיר ההתאגדות, לאמור:

3. המטרות שלשמן הוקמה האגודה, הן — לפי ההוראות המפורטות להלן:

א. לקנות, לרכוש בחכירה או בחליפין, לקבל בחכירה או באופן אחר — קרקעות, יערות, זכויות חזקה ושעבודי-הנאה וכל זכויות כיוצא באלו, וכן נכסי דלא ניידא מכל סוג אחר, בתחום שנקבע [והוא כולל לפי מובנו בתזכיר זה, את מדינת ישראל בכל השטח הנתון לשיפוטה של ממשלת ישראל] או בכל חלק ממנו, לשם ישוב יהודים על הקרקעות והנכסים האמורים".

בתזכיר ההתאגדות מצויים שני סעיפים שראוי להזכירם בדיונונו הנוכחי ואלה הם:

6. פורקה האגודה וחוסלו עסקיה, ועם סילוק חובותיה והתחייבויותיה של האגודה נשאר נכסים כלשהם — יועברו נכסים אלה לרשותה של ממשלת ישראל.

7. כחברי האגודה יחשבו חברי הוועד הפועל של ההסתדרות הציונית העולמית, או חבריו של מוסד אחר שיכוא במקום הוועד הפועל, כל זמן שהם מכהנים בתפקיד זה. נתקבלה החלטה בעלת תוקף על פירוקה של ההסתדרות הציונית העולמית — תחליט אסיפה כללית שלא מן המניין של האגודה על תנאי החברות באגודה לעתיד".

במקביל לחקיקת חוק קרן קימת לישראל תשי"ד-1953, נחקק חוק מעמדן של ההסתדרות הציונית העולמית ושל הסוכנות היהודית לארץ-ישראל תשי"ג-1952, ובעקבותיו נכרתה אמנה בין ממשלת ישראל לבין ההנהלה הציונית, הנקראת גם בשם "הנהלת הסוכנות היהודית לארץ-ישראל". אמנה זו הוחלפה בשנת 1979 בשתי אמנות נפרדות בין ממשלת ישראל והסוכנות היהודית לארץ-ישראל ועם ההסתדרות הציונית העולמית. האמנה מהווה חוליית קישור בין פעילות ההסתדרות הציונית לבין קרן קימת לישראל. האמנה פותחת במילים: "הואיל וברצונה של הממשלה לקדם את פעילותה של ההסתדרות הציונית..." והיא מונה בהמשך את תפקידה של ההסתדרות הציונית כאמור בסעיף 1 להלן:

1. התיישבות חקלאית ורכישת קרקע והכשרתה על ידי מוסדות ההסתדרות הציונית וקרנותיה".

בשנת 1961 נחתמה אמנה נוספת בין ממשלת ישראל לבין קרן קימת לישראל, שמטרתה העיקרית: להעביר את ניהול קרקעות קרן קימת לישראל לגוף שינהל את הקרקעות ביחד עם קרקעות המדינה וקרקעות רשות הפיתוח. באותה עת נחקקו שלושה חוקים שנכנסו לתוקף, בו זמנית, ביום 29.7.1960 ואלה הם:

חוק יסוד: מקרקעי ישראל: המגדיר את "מקרקעי ישראל" כמקרקעין בבעלות המדינה, רשות הפיתוח וקרן קימת לישראל. החוק מאמץ את העיקרון של קרן קימת לישראל – שהבעלות במקרקעי ישראל לא תועבר במכר או בדרך אחרת.

חוק מקרקעי ישראל, התש"ך-1960: החוק מפרט רשימה מצומצמת וסגורה של חריגים לאיסור העברת הבעלות שנקבע בחוק היסוד. החוק קובע שאין להעביר בעלות על קרקעות קק"ל אלא באישורה.

חוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960: המקים את הגוף לניהול מקרקעי ישראל.

השאלה הניצבת בפני קרן קימת לישראל היא: האם מינהל מקרקעי ישראל, כרשות שלטונית-ממשלתית, מחויב, מוסמך ורשאי לפעול מתוך מדיניות של העדפת ניהול מקרקעי קרן קימת לישראל "לשם ישוב יהודים על הקרקעות והנכסים האמורים" כאמור בסעיף 3(א) בתזכיר ובתקנון ההתאגדות של קרן קימת. בהתאם למטרות קרן קימת לישראל, מקרקעין של קק"ל יכולים להיות מוחזרים רק ליהודים. במשפט הפרטי, יכולים בעלי הקרקע להחליט האם להתקשר בחוזה להחזרת מקרקעין עם שהם חפצים בו.¹¹ מדיניות כזו, כשהיא ננקטת על-ידי רשות שלטונית, עשויה להיתקל בטענה של אפליה שאינה חוקית כלפי לא-יהודים,¹² או שהיא נוגדת את תקנת הציבור.¹³ אילו נהג המינהל כשליח של קרן קימת לישראל או כנאמן של הקרן, היה מקום לטיעון ששלוחו של אדם כמותו, ומינהל מקרקעי ישראל פועל כאילו היה קרן קימת לישראל בעצמו. אלא שבשנים האחרונות מתרבים הסימנים, שאין לקרן קימת לישראל יכולת להתערב ולקבוע מה ייעשה במקרקעין שבבעלותה. לדוגמה, התיקון לחוק תקציב המדינה משנת 1992, הפקיע מידי מועצת מקרקעי ישראל את הסמכות לקבל החלטות שיש להן משמעות תקציבית – למשל, מסירת קרקע בהנחה או ללא תשלום באזורי עדיפות לאומית, ללא אישור שר האוצר. אחת מתוצאות מסירת הקרקע בהיוון מלא היא, שהעברת זכויות החכירה במקרקעין רשומים, מתבצעת ישירות אצל רשם המקרקעין במשרד המשפטים, ללא צורך להציג בפני פקידי המינהל הוכחות לכך שמטרת החכירה עולה בקנה אחד עם מטרות קרן קימת לישראל.

11 במשפט הפרטי קיים עקרון חופש ההתקשרות בחושים. דהיינו, אדם או אישיות משפטית פרטית יכולים להתקשר או שלא להתקשר לפי רצונם – ראה: ד"ר 22/82 בית יולס בע"מ, נ' רביב משה ושות' בע"מ, פ"ד מ"ג(1) 441, עמ' 479.

12 רשות ציבורית ושלטונית שיש לה שיקול דעת בהפעלת סמכותה, חייבת בשמירה על עיקרון השוויון, המנחה בדרך-כלל את רשויות השלטון בפעולתן. ראה דברי השופט לנרוי בבג"צ 98/69 ברגמן נ' שר האוצר, פ"ד כ"ג(1) 693 בעמ' 698. עיקרון השוויון הוא מזכויות היסוד של האזרח והימנעות מאפליה היא מחקיקת היסוד של הכנסת בשנים האחרונות: חוק יסוד כבוד האדם וחירותו וחוק יסוד חופש העיסוק. גם לפני קבלת חוקי היסוד נפסק, שאפליה ופגיעה בעיקרון השוויון הם "מטרה זרה" אלא אם ניתנה לכך סמכות מפורשת בחוק או שיש טעם סביר העומד במבחן הביקורת השיפוטית לפגיעה (למשל, שלום הציבור או סכנה בוודאות קרובה). ראה גם: בג"צ 392/72 אמה ברגר נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, פ"ד כ"ז(2), 60. שם ניסו למנוע מהגב' ברגר רכישת נכס מקרקעין על-ידי הפקעתו, בשל השתייכותה הלאומית. נפסק, שהמטרה האמיתית של ההפקעה היא מטרה זרה. ההחלטה לא עמדה במבחן הביקורת השיפוטית.

13 בחוק החתיים (חלק כללי) תשל"ג-1973, בסעיף 30 נאמר: "חזוה שכריתתו, תכנו או מטרתו הם בלתי חוקיים, בלתי מוסריים או סותרים את תקנת הציבור – בטל". ראה גם ג' שלו, "דיני חוזים" ירושלים תש"ן, עמ' 381.

5. הכנסות קק"ל מעסקות במקרקעין

כלל ההכנסות של מינהל מקרקעי ישראל מעסקות במקרקעין בשנת 1994 הסתכמו ב־2,737,596 מיליארד שקלים. מתוך סכום זה, 2,045,529 הם העברות לבעלים. יתרת הסכום מיועדת לפעולות מינהל מקרקעי ישראל, לתכנון, לפינויים, לשמירה על הקרקע, לפעולות לצורכי פיתוח ולהוצאות מינהל אחרות. ההעברות לבעלים הן לפי החלוקה הבאה (בערכים שוטפים) – המקור מתוך דו"חות שנתיים של מ"י:

השנה	הכנסות כמיליוני שקלים	הוצאות כמיליוני שקלים	העברות לבעלים (כמיליוני שקלים)		
			קק"ל	רשות הפיתוח	המדינה
1989	368.0	129.4	99.3	66.7	72.7
1990	707.5	203.2	119.1	192.5	192.6
1991	805.2	197.9	117.9	286.8	202.6
1992	901.7	259.9	179.0	268.4	194.4
1993	1,755.0	392.3	363.1	550.7	448.9
1994	2,737.6	692.1	237.9	702.3	1,105.3

מקור ההנחיה להעברות הכספים ממינהל מקרקעי ישראל לקרן קימת לישראל הוא בסעיף 6 לאמנה:

"(6) כל עסקה במקרקעי ישראל תיעשה בידי המינהל בשם הבעלים הרשומים של אותם מקרקעים ובתורת סוכנם; וכל פירות אותם המקרקעים הם נכס בעליהם הרשומים; והמדינה מקבלת על עצמה תמורת אמנה זו, לשאת בהוצאות המינהל".

בשנים הראשונות לפעולת מינהל מקרקעי ישראל, אכן נשאה המדינה בהוצאות ניהול המקרקעין. בתחילת שנות השבעים, לאחר שהמינהל התחיל לגבות דמי חכירה מראש לכל תקופת החכירה ("היוון"), צמחו הכנסות המינהל במהירות. בשנת 1976 סוכם בין יו"ר הדירקטוריון של קרן קימת לישראל לבין מנהל המינהל, שעל אף שבאמנה נקבע שהמדינה תישא בכל הוצאות, תשתתף קק"ל בהוצאות המינהל בשיעור של 38% מכלל הוצאותיו. שיעור זה שריר וקיים למרות שמבנה הכנסות המינהל עבר מאז הסיכום שינויים רבים. לפיכך, ההעברה לקק"ל בתורת הבעלים היא הכנסה נקייה לאחר שנוכו ממנה הוצאות ניהול המקרקעין. יצוין, ששיעור הקרקעות בבעלות קרן קימת הוא כ-18%-19% בלבד מכלל המקרקעין המנוהלים על-ידי מינהל מקרקעי ישראל. ההסכמה נוסחה במכתב הבנה, ללא החלטה של מועצת מקרקעי ישראל או של הגופים האחראים לניהול ובעלי המקרקעין. בעת שהושגה ההסכמה, היקף הכנסות המינהל היה מצומצם והיו שנים שהמינהל התקשה לאזן את תקציבו. בעקבות מדיניות היוון, גדלו מאוד הכנסות המינהל, וגם הוצאותיו גדלו בשיעור ניכר. בשנת 1995 הגיע היקף הכנסות מינהל מקרקעי ישראל ממכירת זכויות על הקרקע לכ-2.8 מיליארד שקלים. היקף הוצאות המינהל גדל ליותר ממיליארד שקלים. עיקר הגידול

בהוצאה נובע מהשתתפות המינהל בהוצאות פיתוח המקרקעין. כך יצא שאם הכוונה הייתה להשית על קרן קימת לישראל השתתפות בניהול המקרקעין, היא שותפה, למעשה, במימון תקציב המדינה. בשנת 1995, בדיונים על חוק התקציב, הועלתה לראשונה הדרישה שקרן קימת לישראל תשתתף ישירות במימון תקציב המדינה, על-ידי הפחתת התקבולים ממינהל מקרקעי ישראל.

6. מקרקעי ישראל בהתיישבות הכפרית

בישראל התחוללה מהפכה אגררית שקטה, עם קבלת החלטת מועצת מקרקעי ישראל, בחודש מאי 1992, בדבר התנאים החדשים לשינוי ייעוד קרקע חקלאית המוכרת ליישובים (החלטה מס' 533 וכן רצף של החלטות דומות שבאו בעקבותיה). החלטות מועצת מקרקעי ישראל קבעו עיקרון חדש: בעת שינוי ייעודה של קרקע חקלאית שבבעלות ציבורית, החוכר של משבצת ונחלה חקלאית אינו חייב להשיב את הקרקע לבעליה. משמע, שהחוכר רשאי לנצל את הקרקע בעצמו או להתקשר עם יזמים מטעמו. ההחלטה אפשרה לחוכרים להתקשר עם יזמים לפיתוח הקרקע, או להחזיר את הקרקע לבעליה בתמורה לפיצוי בהתאם לערכה הֶרְאֵלִי (מחיר השוק) של הקרקע על-פי ייעודה החדש, על אף שבהסכמי החכירה נאמר שהקרקע תוחזר למינהל תמורת פיצוי על ההשקעות בלבד. בכפרים רבים קיים רצון לנצל בצורה מְרִבִּית את ההזדמנות הכלכלית של מכירת הזכויות על הקרקע כדרך לניצול הזדמנות כלכלית שאולי תחלוף, או כאמצעי להסדרת חובות היישובים. לחקלאות ישראל בשנות התשעים יש חוב כספי חסר תקדים בהיקפו. בהיעדר מוצא אחר, חיפשו ועדות הֶסְדֵר לחובות המושבים והקיבוצים, סעד בקרקע החקלאית — כמקור מימון וכבטוחה להחזר חוב. תוך תקופה קצרה, פשטו יזמים, עורכי-דין ויועצים על היישובים, שהפכו באחת ליישובי נדל"ן". ההיסטוריה חוזרת במידה רבה, כפי שהיטיב לתאר את התופעה אחד העם, במאמרו "אמת מארץ ישראל" משנת תרנ"א; במאמר זה הוא מתאר את התרשמותו מעסקות המקרקעין שהתרחשו בארץ לפני מאה שנים:

"מי שלא ראה איך קונים ומוכרים עתה קרקעות בארץ ישראל לא ראה התחרות בזויה ונתעבה מימיו. כל הנעשה בין החנוונים והסרסורים באחת מערי 'התחום' אינו אלא צדק ויושר לעומת הנעשה כעת בארץ. בכואי שמה לפני שלושה ירחים, נמצאו רק שתי חברות של ספקולנטים (קוני קרקעות כדי למכרן חלקים חלקים) וכבר אז ראינו כי עתידה הספקולציה להיות למוקש להיישוב. עתה הנה באה ונהייתה! במשך זמן קצר, פרו ורכו הספקולנטים באופן מבהיל..."

כאז כן עתה, בעקבות החלטה מס' 533 (11.5.92). ראוי לציין שההחלטה הנ"ל התקבלה על-ידי מועצת מקרקעי ישראל בהתנגדות שני קולות נציגי קרן קימת לישראל. מסיבה זו תוקנה ההחלטה מספר רב של פעמים והוחלפה בהחלטה מס' 611 (13.10.93), שהוחלפה בהחלטה מס' 666 (19.9.94), שהוחלפה בהחלטה מס' 727 (3.7.95), וכך עוד רבות ההחלטות שהתקבלו ויתקבלו על-מנת להשיב את שד הזימות הספקולטיבית למקומו. המשמעות האמיתית של החלטות מועצת מקרקעי ישראל בשנים האחרונות, אינה רק הפשרת הקרקע החקלאית אלא שינוי דפוסי ההתייחסות לקרקע החקלאית כאל נדל"ן מְרִבִּי, שהרווח ממנו נובע מהליכי השבחת הקרקע בשינוי ייעודה.

בתוך כל אלו, קולה של קרן קימת לישראל לא נשמע. בבג"צ 5574/94 מהדרין נ' מינהל מקרקעי ישראל, שהוגש בעניין החלטה מס' 666, ושעסק בתנאים לשינוי ייעוד קרקע חקלאית, הושמעה ביקורת קשה כלפי הנציגים במועצת מקרקעי ישראל שהם בעלי עניין מהסקטור החקלאי, עד שבתגובה תוקן בשנת תשנ"ה חוק מינהל מקרקעי ישראל והוגבלה פעילות בעלי העניין, המייצגים את ציבור החקלאים במועצת מקרקעי ישראל.

החלטה מס' 533 זכתה לאהדה רבה בעיקר בשל סעיף 3(ב) המאפשר לחוכר או לאחר מטעמו לחכור את הקרקע שייעודה שונה, למטרת שימוש לפי הייעוד החדש, ללא מכרז, תמורת תשלום דמי חכירה מהוונים בשיעור של 51 אחוזים משווי הקרקע לפי ייעודה החדש וייתתם חוזה חכירה מהוון (91 אחוזים) כמקובל במינהל. על אף האמור בהסכם החכירה, סעיף 3(ב) בהחלטה מס' 533 פוטר את המחזיק בקרקע חקלאית מהחובה להשיב את הקרקע למינהל מקרקעי ישראל עם שינוי הייעוד.

החלטה מס' 533 ודרך יישומה הלא מבוקר, יצרו מערבולת של יזמות שאין להן קשר לשיקולים של תכנון מיתאר, פריסת אוכלוסייה, התפתחות עירונית ורציונליזציה של ניצול הקרקעות. לאחר ההתלהבות הראשונה, נכנסו לעובי הקורה ועדות התכנון והבנייה המחוזיות והוועדה לשמירה על קרקע חקלאית, שהחלו לדרוח יזמות במסגרת החלטה מס' 533. מעט יותר משנה לאחר קבלת החלטה מס' 533, נדרשה מועצת מקרקעי ישראל לתקן את ההחלטה והוציאה מתחת ידה מהדורה מתוקנת הנושאת את מספר ההחלטה: 611. החלטה מס' 611 דומה במהותה להחלטה מס' 533, אלא שיש בה ניסיון להכניס את ההחלטה למסגרת של תכנון ולקבוע הסדרים למקרה שהמינהל יהיה היוזם לפיתוח השטח, ולא החקלאי החוכר.

החלטה מס' 533 הביאה עמה, במתכוון או שלא במתכוון, לשלוש מהפכות במדיניות הקרקעית החקלאית בישראל:

א. לראשונה נקבע שבעת שינוי ייעוד קרקע חקלאית, לא מוטלת על החוכר החובה להחזיר את הקרקע למינהל. הזכות להחזיק בקרקע ללא צורך בהחזרה, היא מסממניה של הבעלות המלאה על הקרקע.

ב. שינוי ייעוד קרקע חקלאית בהיקפים גדולים הפך את הקרקע לשימושים עירוניים – ממשאב שבמחסור שאין מייצרים כמוהו, למשאב מתחדש ללא מגבלה; כי תמיד ניתן להוסיף למאגר הקרקעות העירוניות על חשבון הקרקע החקלאית. יצוין שאין כמעט מדינה בעולם המערבי הנוהגת כך בקרקע חקלאית.

ג. מסחר זכויות החקלאים בקרקע, הוא פתח לשימוש בקרקע להסדרי חובות וכבטוחה למימון.

העימות בין נציגי החקלאים לבין מינהל מקרקעי ישראל, שהתפתח בנושא שינוי הייעוד של קרקע חקלאית, קשור לשאלת זכותו של בעל הנחלה כבעל זכות הקניין על הקרקע.¹⁴ לטענת המינהל,

14 ראה, למשל, מאמר ב"גלובס" מיום 12.4.1994 שכותרתו: "מי יכופף את מי בקרקע". ראה גם ריאיון "בגלובס" עם מר אריק רייכמן, מזכ"ל התק"ם, מיום 6.7.1994, שכותרתו: "לא נשחרר שום קרקע". מר רייכמן צוטט כלהלן: "שנים רבות אנו יושבים על הקרקע, חלק מאתנו בכלל רכשו את הקרקע הרבה לפני קום

זכויותיו של החוכר נקבעו בהסכמי החכירה, הקובעת את זכות הקדימה שיש למינהל לקבל את הקרקע בעת שינוי ייעודה. לטענת נציגי החקלאים, יש לבעלי הנחלות זכות קדימה מכוח ישיבתם ואחזקתם את הקרקע. הוויכוח הוכרע בחודש אוגוסט 1994,¹⁵ בהחלטת ממשלה שקיבלה תוקף בהחלטה מס' 666 (ואושרה שוב בהחלטה מס' 727) של מועצת מקרקעי ישראל. ההחלטה מציגה גישה מאוזנת לעניין שינוי ייעוד הקרקע. תמצית החלטת הממשלה מובאת בסעיפים הבאים:

1. תכנון: שינוי הייעוד של קרקע חקלאית ייעשה ביזמת המדינה מתוך ראייה תכנונית לאומית.
 2. הפיצוי לחוכר: החוכר יקבל פיצוי כספי, בשיעור של 27% במרכז הארץ, 28% באזור עדיפות לאומית ב', 29% באזור עדיפות לאומית א' (אזורי עדיפות לאומית לפי כל משרדי הממשלה), מתוך התמורה שאותה יקבל המינהל בשיווק הקרקע באמצעות מכרז. הפיצוי כולל בתוכו את כל הפיצויים החקלאיים המגיעים בעבור השקעות החוכר. לחוכר עומדת הזכות להחליט על קבלת פיצוי בהקצאת קרקע, לאחר תכנון, ששוויה יהיה: 27%, 28%, 29% (בהתאמה לאזור) משווי הקרקע שייעודה שונה. החוכר יהא רשאי לפעול בקרקע זו כיוזם; יהא רשאי לקבל חלק יחסי מהפיצוי בקרקע, וחלק אחר בפיצוי כספי; ויהא רשאי להעביר את הקרקע שקיבל כפיצוי ובתנאי שמקבל הזכויות החדש יתחייב לעמוד בתנאים המתחייבים והחליט על החוכר, על-פי החלטה זו. קביעת השטח המועבר לחוכר כפיצוי, בשלמותו או בחלקו, תיקבע על-ידי מ"י בהתחשב בשיקולים תכנוניים, בהתייעצות עם החוכר, ועל-פי חוזי החכירה המהוונים הנהוגים באותו אזור. חברות לעיבוד חקלאי יקבלו פיצוי בשיעור של 50% מהפיצוי שנקבע ליישובים חקלאיים.
 3. הֶסְדֵר הַקִּיבוצִים: קיבוץ אשר בקרקעותיו ייעשה שינוי ייעוד, ייועדו התמורות משיווק הקרקע, בראש ובראשונה, לכיסוי חובותיו במסגרת הֶסְדֵר הַקִּיבוצִים. המתכונת הספציפית תיקבע במסגרת ההחלטות על "הֶסְדֵר משלים" להסדר בקיבוצים.
- במקביל לדיונים ולהחלטות על שינוי ייעוד קרקע חקלאית, התקבלו עוד שתי סדרות של החלטות: האחת — עניינה הקצאת קרקע לשכונות מגורים בתחומי היישובים שהיו בעבר אגודות חקלאיות שיתופיות; וסדרה שנייה — שעניינה הקמת מפעלים ואזורי מסחר ביישובים:
- א. החלטה מס' 612 (13.10.93) שתוקנה בהחלטה מס' 737 (12.12.95): מאפשרת הקמת שכונות מגורים במושבים, בכפרים שיתופיים ובמושבות. בעבר (החלטה מס' 611) נקבעה עדיפות לבני המקום. בהחלטה המעודכנת (מס' 737) רשאי היישוב להקצות את הקרקע לכל דיכפין.

המדינה והעבירו אותה, מאידאולוגיה, לאדמות הלאום. הקרקעות הללו הן לא מתנת חסד שמישהו נתן לנו. לא המדינה נתנה את הקרקעות להתיישבות, אלא ההתיישבות היא שנחנה את הקרקע למדינה".
 ועדה לבחינה ויישום החלטות מועצת מקרקעי ישראל (החלטות מס' 611 ומס' 533) לשינוי ייעוד קרקעות ושיווקן. דו"ח ועדה שהוגש לשר הבינוי והשיכון ולשר האוצר ביום 6.7.94. בראש הוועדה מר אהרן פוגל — מנכ"ל משרד האוצר, וחבריה: יונתן בשיא (מנכ"ל משרד החקלאות), אריה מזרחי (מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון), עמרם קלעגי (מנכ"ל משרד הפנים), מיקי ורדי (מנכ"ל מ"י), משה ריבלין (יו"ר דירקטוריון קק"ל), דורון לוי (נציב מס הכנסה), יונתן גולני (מינהל התכנון — משרד הפנים), אריאל הלפרין (מטה הֶסְדֵר הַקִּיבוצִים).

ב. החלטה מס' 615 (13.10.93) שעודכנה בהחלטה מס' 692 (23.1.95): מאפשרת למושב שיתופי לרשום את הכתים על שם החברים וכן להקים שכונות מגורים לתושבים שאינם חברים במושב השיתופי.

ג. החלטה מס' 701 (14.12.95) שתוקנה בהחלטה מס' 751 (27.12.95): מסדירה הקמת שכונות מגורים בקיבוץ לתושבים שאינם חברים בקיבוץ.

ד. החלטה מס' 441 (8.2.90) שתוקנה בהחלטה מס' 717 (2.6.95): מאפשרת הפרדת אזור המפעלים ממשבצת היישוב וצירוף יום או שותף למפעל. בעבר, בעת שהחלטה מס' 411 הייתה בתוקף, נדרש שלקיבוץ או לאגודה החקלאית השיתופית תהיה שליטה של 51% לפחות בהון המניות ובניהול המפעל. כיום, בהחלטה מס' 717, נדרשת השתתפות הקיבוץ בשיעור של 26% בלבד מהון המניות והשליטה במפעל.

ה. החלטה מס' 717 (2.6.95) מאפשרת, בנוסף, הקצאת שטח ליזמות (אזור תעסוקה) בשטח שלא יעלה על 250 דונם. תיקון להחלטה שהובא לדיון בישיבת מועצת מקרקעי ישראל ביום 18.2.96 מציע לאפשר ליישובים להחכיר את השטחים האמורים בחכירת-משנה.

ו. החלטה מס' 755 (27.2.96) מתירה, בתנאים מסוימים, המשך ניצול הנחלה החקלאית במושב למטרות מפעלים ומסחר וכן באה להסדיר את הרצאת המפעלים לאזורי מסחר ותעשייה בכל מושב (המלצות דו"ח ועדת קדמון).

עיון ברצף ההחלטות מלמד על הפיכת היישובים הכפריים לפרברים עירוניים. זהו סיום לא מתוכנן למפעל ההתיישבות חסר תקדים שיזמו בשעתו ההסתדרות הציונית, הסוכנות היהודית וקרן קימת לישראל. ככל הידוע לי, לא התקיים בנושא זה דיון בהנהלות הגופים שהקימו את מפעל ההתיישבות ואשר שמרו בידם את האמצעים המשפטיים לשמירת על מטרות ההתיישבות (חוזה התיישבות, חוזה חכירה – החוזה המשולש, יפויי כוח מהיישובים, רישום שעבודים על השקעות המוסדות המיישבים וכיו"ב).

7. קרקעות ההתיישבות והסדר הקיבוצים

הסדר הקיבוצים הראשון נחתם ובוצע בשנת 1993. ההסדר בא לטפל בחובות הקיבוצים אשר נאמד אז בכ-15 מיליארד שקלים. זהו הסדר מרצון בין הבנקים הנושים לבין המדינה והקיבוצים החייבים. במסגרת ההסדר מחקו הבנקים חלק מהחוב בשל תשלומי ריבית, והמדינה הבטיחה מענק בשיעור של כ-40% מעלות ההסדר; בנוסף, נפרסו חובותיהם של הקיבוצים בהתאם ליכולת התשלום לתקופה ארוכה העולה על עשרים שנה. המושבים לא הצטרפו להסדר מרצון והעדיפו את חקיקת חוק ההסדרים במגזר המשק המשפחתי תשנ"ב-1992, הידוע בשם "חוק גל".

באביב שנת 1996 נחתם "ההסדר המשלים" לקיבוצים. הכוונה היא להזרים לנושי הקיבוצים (מתקציב המדינה) סכומים נוספים על חשבון הסדר חובות הקיבוצים. המדינה התחייבה להעביר לנושים 2.6 מיליארדי שקלים בתמורה להחזרת כ-30,000-40,000 דונם שבמשבצות הקיבוצים

שבאזורי הנדל"ן. על אף שמרבית הקרקעות של הקיבוצים לאורך מישור החוף הם בבעלות קרן קימת לישראל, היא לא שותפה בהסדר, וזאת על אף שקרן קימת לישראל נושאת, בסופו של דבר, בעלות ההסדר. ביסוד ההסדר המשלים קיימת ההנחה, שהחלטה מס' 727 יצרה שותפות של זכויות על המקרקעין בין בעל הקרקע (קק"ל) לבין החוכר (הקיבוץ). השותפות היא ביחס של 27% לקיבוץ ו-73% לקק"ל. מאחר שלקיבוץ יש 27% משווי קרקעותיו, הוא ממכה את זכויותיו למדינה, על-מנת שזו תממן לבנקים את החזר החוב.

משמעות "ההסדר המשלים" היא, שמקור המימון להזרמת הכספים לבנקים בא ממכירת הזכויות בקרקע, דהיינו – המממן של "ההסדר המשלים" בקיבוצים באזורי הנדל"ן היא קרן קימת לישראל, גם אם אין היא מודעת לכך. המדינה אמנם תבטיח לבנקים את מימון הביניים עד למועד ניצול הקרקע בייעודה החדש, אך בטווח הארוך – כאשר יימכרו זכויות הבנייה בקרקע, לאחר שינוי ייעודה – יבוא מקור המימון על חשבון התקבולים המגיעים לבעלי הקרקע (בעיקר קק"ל). אילו נהגו החוכרים החקלאים בהתאם להסכם החכירה עם קק"ל, היה עליהם להחזיר את הקרקעות בעת שינוי הייעוד בתמורה לפיצוי כספי בעבור ערך השקעותיהם, ובמקרים מסוימים גם בעבור אבדן ההכנסה הצפויה מחקלאות.

8. קרן קימת לישראל כמכשיר ייחודי של התנועה הציונית

מהדברים שתוארו עד כה עולה, שהזרוע הקרקעית של קק"ל נטמעה במינהל מקרקעי ישראל וקיים חשש שלא יהיה בכוחה של קרן קימת לישראל לשמור, במסגרת מינהל מקרקעי ישראל, על המטרות הלאומיות שביסוד קיומה וקיומו של המוסד הציוני – מטרות שאותן נועדה קרן קימת לשרת. להערכתי, המינהל הפסיק מזה זמן לשמש כנאמן של קק"ל ולמעשה מתרחש תהליך של הלאמת מקרקעי קק"ל. להסתדרות הציונית העולמית – שהיא הבעלים של קרן קימת לישראל – ולסוכנות היהודית לא נשמרות זכויות יתר במקרקעי קרן קימת לישראל שנמסרו לניהול מינהל מקרקעי ישראל.¹⁶ החלטות מועצת מקרקעי ישראל מכרסמות בהתמדה בזכויות הבעלות הלאומית על המקרקעין.¹⁷ לפיכך אני סבור, שהגיעה העת לשקול האם השותפות בניהול המקרקעין במסגרת מינהל מקרקעי ישראל תורמת, אכן, להגשמת המטרות של המוסדות הלאומיים והאם מינהל מקרקעי ישראל – כרשות שלטונית – יוכל לשמור על המטרות המיוחדות לקרן קימת לישראל. לשם כך יהיה צורך לבחון יחד עם קק"ל – מהן המטרות ומהם האמצעים הניהוליים להגשמתן. היה והתשובה

16 להסתדרות הציונית העולמית ולסוכנות היהודית אין פטור כולל ממכרו בהקצאת מקרקעי קרן קימת לשימושן, על אף שההסתדרות הציונית הם הבעלים של קרן קימת לישראל, ועל אף שלעתים ההסתדרות הציונית והסוכנות היהודית השתתפו בהוצאות לרכישת המקרקעין והכשרתם. המוסדות הלאומיים נדרשים לתשלום דמי חכירה, דמי היתר ודמי הסכמה גם בעסקות שבין קרן קימת לישראל לבין ההסתדרות הציונית וכיו"ב. יצוין, שבמסגרת המקרקעי הקרן, של קרן קימת לישראל עצמה עם מינהל מקרקעי ישראל, נמצא הסדר המעניק לקרן קימת לישראל החזר מלא על התשלומים שהיא נדרשת לשלם למינהל מקרקעי ישראל.

17 למשל, החלטות מועצת מקרקעי ישראל על היוון החכירה, מבצעי היוון, הצעות מינהל מקרקעי ישראל להחכרה לארבע תקופות חכירה רצופות של 49 שנים ובסה"כ 196 שנים וכיו"ב.

היא שלמעשה קרן קימת לישראל נטמעה בתוך מינהל מקרקעי ישראל – לא יהיה, לדעתי, מנוס מקיום דיון על המשך השותפות בין הממשלה וההסתדרות הציונית – קרן קימת לישראל.

העילות לביטול השותפות בין המדינה לקק"ל בניהול המקרקעין נקבעו באמנה משנת 1960:

"(17) תוקפה של אמנה זו הוא מיום תחילתו של החוק, ותעמוד בתוקפה חמש שנים. לא הודיע אחד מבני האמנה, לפחות שישה חודשים לפני תום חמש השנים, על רצונו שלא לחדש אמנה זאת, יוארך תוקפה של האמנה אוטומטית לחמש שנים נוספות; וכן לתקופות של חמש שנים נוספות עד סוף הדורות.

(18) בוטל או תוקן החוק, רשאית קרן קימת לישראל להסתלק מאמנה זאת בתיתה הודעת הסתלקות בכתב לממשלה; ואולם קרן קימת לישראל תהא מגוועה מלהסתלק מן האמנה הזאת אם הממשלה הודיעה לה מראש, בכתב, על הצעת התיקון או הביטול וקרן קימת לישראל לא הביעה התנגדות.

(19) פג תוקפה של אמנה זו, אם לפי סעיף 17 ואם לפי סעיף 18, יוחזר המצב שהיה קיים ערב תחילתו של החוק, על כנו; והממשלה מתחייבת להציע לכנסת את החקיקה הדרושה לכך.

(20) ראה אחד מבעלי האמנה להביא שינוי באמנה, ייתן על כך הודעה בכתב לרעהו, אשר חייב להשיב על ההצעה, בחיוב או בשלילה, תוך שישה חודשים מיום מתן ההודעה. השיב בחיוב – יראו את האמנה כמתוקנת לפי ההצעה והקבלה, מיום מתן התשובה."

סיכום

כוונת כינון מינהל מקרקעי ישראל הייתה ליצור גוף שינהל במשותף ובמרוכז את מקרקעי הציבור בישראל. להבנת, המינהל הוא מעין נאמנות הקנהלת בעבור בעלי הקרקע. חובת הנאמנות של המינהל היא כלפי המדינה כבעלת מקרקעין וכלפי קרן קימת לישראל. להערכת, היופר בשנים האחרונות האיוון בקיום הנאמנות או השליחות; המינהל רואה עצמו כנאמן הממשלה בלבד, תוך התעלמות הולכת וגוברת מקרן קימת לישראל. חוששני, שגם קרן קימת לישראל תרמה למגמה זו כאשר לא התערבה בתוקף בהחלטות שכרסמו במעמדה במינהל. אני ער לכך, שמעמד קרן קימת לישראל מול הממשלה המתייצבת במלוא עצמתה אינו מעמד בין שווים. אלא שלשם כך קיים המישור הציבורי, שביכולתו לחשוף את המגמות ולתרום לחיזוק מעמדו של השותף החלש בניהול מקרקעי הציבור במדינה. ייתכן שהמסקנה שהגיעה העת "לבטל" או "לפרק" את השותפות עם מינהל מקרקעי ישראל היא מסקנה קיצונית ולא רצויה. לדעתי, על ההסתדרות הציונית וקרן קימת לישראל לקיים דיון לבירור יכולתה של ההסתדרות הציונית לקיים את מטרותיה במתכונת הנוצרת במינהל מקרקעי ישראל – דהיינו, התעלמות מהמגמות של שינוי מדיניות המקרקעין והמשטר הקרקעי במדינת ישראל.