

# קק"ל ומינהל מקרקעי ישראל – סוף הדרך המשותפת?

עדי ניב\*

לפני זמן לא רב יזמו שני חברי כנסת הצעת חוק לפיה חוק מקרקעי ישראל יתוקן ובין היתר תופקע מידי קרן קימת לישראל הזכות להסכים או לא להסכים כאשר מבקשים להחכיר לידיים לא יהודיות קרקע השייכת לה, ושהיא למעשה בבעלות העם היהודי שהוא "בעל המניות" של קרן קימת לישראל. יוזמי הצעת החוק הסתמכו בדבריהם על העיקרון לפיו ההתייחסות לקרקע צריכה גם היא להיות במסגרת "מדינת כל אזרחיה". בינתיים הודיעו הח"כים על משיכת הצעת חוק זו, אולם הדיון בשאלה היסודית, שאלת החזרת קרקע הלאום, עדיין נותר פתוח, כאשר במוקד הדיון עומדת בעיקר שאלת הפרדת הבעלות של המדינה על קרקעותיה לבעלות של קרן קימת לישראל על אדמותיה שלה, וכאן בעצם לב הבעיה.

**"המדיניות הקרקעית  
של מינהל מקרקעי  
ישראל מכת'בה  
עקרונות טיפול  
בקרקע שלא תמיד  
תואמים את עניינה  
של קק"ל ואת  
מטרותיה היסודיות".**

בינתיים פסק בית המשפט העליון, כשכתו כבית משפט גבוה לצדק, בעתירה אותה הגישה משפחת קעדאן ואשר נושאה הוא זכותה של משפחה זו להתיישב ביישוב קהילתי קציר. אחר שניסיונות גישור ופשרה רבים אשר נעשו משך זמן רב לא עלו יפה, דן בית המשפט העליון בעתירה. בית המשפט הגדיר את הבעיה העומדת לפניו בצורה מעניינת ביותר ואמר כי "מדינת ישראל הקצתה קרקע לסוכנות היהודית לארץ ישראל. הסוכנות הקימה על הקרקע ישוב קהילתי כפרי. ביצוע הדבר נעשה באמצעות אגודה שיתופית. על פי מטרותיה, הסוכנות היהודית עוסקת ביישוב יהודים במדינת ישראל. האגודה השיתופית מצידה מקבלת לשורותיה, הלכה למעשה, רק יהודים כחברים. התוצאה הינה, כי במצב זה ערבי אינו יכול לבנות את ביתו על קרקע המדינה המוקצית לסוכנות היהודית. האם בתנאים אלה, ובהתחשב כנסיבות המקרה, החלטת המדינה להקצות קרקע לסוכנות הינה החלטה בלתי חוקית בשל הפליה פסולה כלפי ערבי?".

זו השאלה המהותית שעמדה להכרעה בפני בית המשפט העליון כפי שהוגדרה על ידי נשיאו כפתיחת הדברים. עולה מכאן כי היות ורק חברים באגודה השיתופית המוקמת על ידי הסוכנות

---

\* הכותב הוא יו"ר המכון לחקר שימושי קרקע ויו"ר הפורום הישראלי למדיניות קרקעית.

היהודית יכולים ורשאים להתיישב בשוב אותו הקימה, ומאליו מובן כי לפי נוהג זה הנוהג אצלה אין ערבי יכול להתיישב בו.

בפסיקתו קבע בית המשפט הגבוה לצדק כי המדינה לא הייתה רשאית להקצות מקרקעי המדינה לסוכנות היהודית לצורך הקמת ישוב על בסיס של הפליה בין יהודים לבין מי שאינם יהודים. עוד קבע, כי על יסוד עקרון השוויון על המדינה לשקול את בקשתם של העותרים להקצות להם חלקת מקרקעין בישוב קציר לצורך הקמת ביתם.

כאן יש להדגיש: בג"צ לא חייב את המדינה להקצות למגישי העתירה חלקה בישוב קציר אלא פסק כי עליה לשקול את בקשתם של העותרים לרכוש לעצמם חלקת מקרקעין ביישוב זה לצורך הקמת ביתם, וזאת על בסיס עקרון השוויון, ומתוך התחשבות בשיקולים השייכים לעניין — לרבות השיקולים הנוגעים לסוכנות היהודית ולמתיישבים במקום. בית המשפט קבע כי על המדינה להחליט במהירות הראויה אם יש בידה לאפשר לעותרים, במסגרת הדין, להקים לעצמם בית בתחום הישוב הקהילתי קציר.

קרן קימת לישראל שבבעלותה אחוז ניכר מקרקעות המדינה, היא ארגון שאינו שייך לממשלה אלא לעם היהודי. לעובדה זו משמעות מפליגה. כיום מנוהלות הקרקעות של קק"ל בידי מינהל מקרקעי ישראל, שהוא ארגון ממשלתי. בהתאם לאמנה שבין ממשלת ישראל וקק"ל, מחצית מחברי מועצת מקרקעי ישראל, למעט יו"ר המועצה, הינם נציגי קק"ל. בהתאם לכך, גם כאשר כל נציגיה במועצה משתתפים בישיבותיה, אין קק"ל יכולה להגיע למצב של רוב בהחלטות המתקבלות.

בשל סיבות אלה ובשל הפסיקה המהותית של בית המשפט העליון הועלה באחרונה רעיון לפיו תינתק קק"ל ממינהל מקרקעי ישראל ותנהל את אדמותיה בעצמה או באמצעות סוכן בו תבחר — וזה יכול אף להיות מינהל מקרקעי ישראל עצמו, אך ללא שותפות שהיא. ניתוק הקרן הקימת לישראל ממינהל מקרקעי ישראל עשוי לפתור את חריפותה של בעיית "כל אזרחיה" בכך שקק"ל, כאורגן פרטי, השומר על אדמותיו של העם היהודי בדרכים המיוחדות לו, לא יהווה חלק מהאורגן הלאומי המופקד על קרקעות המדינה, קרי מינהל מקרקעי ישראל, וזה חופשי יהיה מלחצי "אל תחכיר" לאוכלוסייה הלא-יהודית. בכך תימנע מדיניות של הפליה כפי שמגדיר זאת בית-המשפט העליון ויישמר עיקרון השוויוניות הנדרש על ידיו מן המדינה.

מתוך בחינת מארג היחסים שבין קרן קימת לישראל לבין המדינה בתחום הבעלות על הקרקע ותוך התבוננות מעמיקה בתפקודה של קק"ל, בשילוב הדרך בה היא משמרת את אדמות העם היהודי, באופן בו היא מפתחת אדמות אלה ואף מבצעת מפעלים לאומיים באופן עצמאי ומבלי שהדבר נכפה עליה — נראָה בעליל כי אין כל סתירה בין היותה של מדינת ישראל מדינה יהודית כפי שקבעה מגילת העצמאות, לבין האפשרויות העומדות בפני המדינה להעניק שוויון מלא לאזרחיה כולם, וזאת מבלי שאדמות קרן קימת ייפגעו ומבלי שתיווצר האפשרות לקבול על אי שוויון זכויות. אסור לשכוח כי קרן קימת לישראל אינה שייכת לממשלה והיא ארגון פרטי

עצמאי לחלוטין, אם כי כל פעולותיה בעלות היבטים ושיקולים ציבוריים, אבל במוכן שייכותה, שייכת היא לעם היהודי כולו.

**"בג"צ לא חייב את  
המדינה להקצות  
למשכחת קעדאן  
חלקה בישוב  
הקהילתי קציד,  
אלא פסק כי יש  
לשקול את בקשתם  
לרכוש חלקה  
בקציד, לצורך  
הקמת בית, על  
בסיס עיקרון השוויון".**

היות והגדרת הבעלות על קק"ל הינה יהודית במלואה – וכך ייעודה אשר אמנם נקבע לפני כמאה שנים, אבל עודנו עומד בעקרונותיו גם במצוקות הזמן הנוכחי – יכולה היא לשמר את עקרונותיה באמצעות הקרקעות בבעלותה ואילו המדינה בהחלט יכולה, בו זמנית, לשמור על העיקרון של שוויון מלא. כבר אמרנו כי הקרקעות שבבעלות קק"ל נרכשו בפועל בעסקאות מכר ממשיות – מומנו בכספי העם היהודי ולא ניתנו לה ללא תמורה. על-כן אין כל סתירה בכך שמדינה דמוקרטית חייבת מחד לנהוג בשוויון בכל אזוריה, ומאידך יכולה היא להקפיד על העיקרון לפיו העם היהודי אינו מוותר על נכסיו.

מעולם לא חלק איש על מהותה הבסיסית של האמנה שנחתמה בין מדינת ישראל לבין קרן קימת לישראל ועל רוח מטרתיה של קק"ל כפי שהוגדרו בתקנון היסוד שלה. ביסודה של אמנה זו ניצבת הכרת המדינה בפעולתה של קק"ל בנושא רכישת מקרקעין בארץ ישראל והעברתם של אלה, לאחר שנרכשו על ידה, לבעלותו של העם היהודי. יחד

עם זאת הדגישה האמנה את היותה של קק"ל מכשירן של האדמות שברשותה ומחכירתן לצורכי התיישבות ולשיכון. ההדגש, לאורך כל הדרך, היה כי הקרקע לא תימכר ולא תועבר הבעלות בה וכי לא תאחר שנרכשה, היא תישאר בבעלותה של קק"ל – קרי בבעלות העם היהודי – ורק תימסר בחכירה לצורך עיבודה והפיכתה למפיקת "פירות", בעיקר לצורכי פרנסת המתישבים עליה, קרי החוכרים אותה.

גם חוק יסוד: מקרקעי ישראל וגם חוק מקרקעי ישראל (1960) קובעים, בין היתר, כי "מקרקעי ישראל, והם המקרקעין בישראל של המדינה, של רשות הפיתוח או של קק"ל, הבעלות בס לא תועבר, אם במכר ואם בדרך אחרת", וגם מדגישים כי סעיף זה לא יחול על סוגי מקרקעין שנקבעו לעניין זה בחוק – באופן ספציפי מוגדר. (מדובר, בין השאר, על מכירות לפרטיים מקרקעות המדינה או קרקעות רשות הפיתוח – אך לא קרקעות הקרן הקימת לישראל).

גם כאשר החוק מתיר זאת, יימכרו לפרטיים מתוך קרקעות המדינה ורשות הפיתוח קרקעות עירוניות או חקלאיות המיועדות לפיתוח עירוני, וזאת במגבלות חזקות כמו היקף קרקע שלא יעלה על מאה אלף דונם וכיו"ב. למעשה אנו עדים גם לאבחנה ברורה ומדוקדקת בין אדמה חקלאית לבין קרקע עירונית והוראות ברורות בדבר אי העברה של קרקע חקלאית. אנו עדים, אם כן, להבחנה ברורה בין קרקעות מדינה ורשות הפיתוח לבין קרקעותיה של קרן קימת לישראל.

יחד עם זאת, השותפות המסורתית בין קרן קימת לישראל לבין המדינה שביטויה המינהלי מבוטא בעצם קיומו של מינהל מקרקעי ישראל ושל מועצת מקרקעי ישראל והשמירה על עקרונותיה של שותפות מסורתית זו, נתקלות בשנים האחרונות בקשיים לא מועטים.

עניינו של מינהל מקרקעי ישראל בניהול הקרקע וראייתו את עצמו מייצג מדיניות קרקעית מסוימת (שגם עקרונותיה ובסיסיה נתרופפו באחרונה) – הן זו של המדינה והן זו שנמסרה לניהולו על ידי קק"ל, מחילים על הקרקע דרכי טיפול ועקרונות שלא תמיד תואמים את עניינה של קרן קימת לישראל ואת מטרותיה כפי שהוגדרו בתקנונה. גם הדמים אותם נדרשת קק"ל להשליש לקופת מינהל מקרקעי ישראל עבור ניהול קרקעותיה על ידיו אינם עומדים ביחס ישר לשירותים אותם המינהל מעניק לה. הוסף לזאת את עיקרון השוויון הנובע בעוצמה רבה מפסיקתו האמורה של בג"צ, וההפרדה האמורה אכן מתבקשת.

ערים אנו גם לקשיים שעלולים להיווצר עם יישומה של הפרדה כזו, כאשר חוכרי קרקעות שונים החתומים על הסכמי חכירה עם מינהל מקרקעי ישראל ויושבים על קרקעות קק"ל או על חלקות קרקע מעורבות, ייאלצו "להתחלק" בין הגופים השונים וחוזי חכירה לעתים אף יפוצלו בשל הבעלות המשונה עליהם.

על אף זאת אין ספק כי עם כל אלה ניתן יהיה להתמודד, גם כלכלית וגם מינהלית, מבלי לזנוח את שיקולי השמירה על טובת העם והמדינה.