

# דרושה: פרידה נכונה בין קק"ל למינהל

## גדעון ויתקון\*

התפתחות החקיקה והפסיקה בישראל הביאו לכך שמינהל מקרקעי ישראל, כגוף ציבורי, אינו יכול עוד לפעול למילוי התפקידים הנדרשים ממנו כתוצאה ממטרות קרן קימת. לפיכך, כדי שקרן קימת תגשים את מטרותיה בגאולת קרקע להתיישבות יהודים, עליה למצוא את הדרך להיפרד ממינהל המקרקעין. הפרידה נועדה להשיב לקרן קימת את האוטונומיה הניהולית במקומות בהם עושה ומשקיעה הקרן בהתאם למטרותיה הייחודיות. הפרידה הזו אינה צריכה להיעשות בגירושין חפוזים. ראוי לתכנן אותה בשיקול דעת ובמתכונת הדרגתית המבוססת על הפרדה של מקרקעין מסוימים, שיוצאו ממסגרת הניהול של מינהל מקרקעי ישראל ויועברו לניהול אוטונומי של קרן קימת. בכך יתאפשר לקרן קימת לפעול לגאולת הקרקע במתכונת חדשה של גאולה נכונה.

קרן קימת לישראל הוקמה בשנת 1901 על פי החלטה של הקונגרס הציוני החמישי במטרה לאסוף תרומות בקרב היהודים בעולם למטרת רכישת קרקעות לצורך התיישבות יהודים בארץ ישראל. "גאולת הקרקע" היא מהתפקידים ההיסטוריים של קרן קימת כמכשיר להגשמת החזון הציוני. הרעיון של קרן קימת לישראל

---

\* הכותב משמש מנהל מינהל פיתוח הקרקע בקרן קימת לישראל. הדברים המובאים כאן הם על דעת הכותב בלבד ואינם מובאים בשם קרן קימת לישראל או כל מוסד אחר.

מבוסס על הלאמת הקרקע "בדרכי שלום, בעבודה ובבניין"<sup>1</sup>. ד"ר אברהם גרנות שהיה יו"ר הדירקטוריון של קרן קימת כתב בהקשר זה:

"הרעיון הלך והתגשם במציאות, ושטחים נרחבים עברו לבעלות העם. נוצרה שיטה המעובדת על כל פרטיה, ששמרה על כך שבעלות העם לא תיעשה פלסטר. בניגוד לשיטת הבעלות המלאה על הקרקעות, שהייתה קיימת אצל פיק"א, זו החברה הגדולה שעבדה בישראל לפני קרן קימת לישראל ושכיחה בידיה שטחים רחבים מאוד – הללו נמצאו רשומים על שמה בלבד אך למעשה לא הייתה להנהלת החברה שליטה עליהם – הרי הקרקעות שבבעלות קרן קימת נמסרו למתיישבים או למשתכנים בחכירה בלבד. חוזה החכירה של קרן קימת מבטיח לבעל הקרקע קניין אמת, ללא סטייה או טשטוש מהותה, ולחוכר ניתנת האפשרות המלאה להשתמש בקרקע, לעבדה כהלכה וליהנות מפירות עבודתו. וכך הלכה קרן קימת לישראל ונהפכה לבעל הרכוש הקרקעי הגדול בארץ..."

לקרן קימת היה תפקיד מיוחד ביצירת טריטוריה במאבק הלאומי לפני הקמת המדינה. לאחר הקמת המדינה, השתררה מבוכה בהסתדרות הציונית לגבי השאלה, האם במדינה יהודית ריבונית עדין קיימת המטרה של רכישת קרקעות והעברתם לידי עם ישראל. בתקופת השלטון הזר, פריסת הקרקעות וההתיישבות, קבעה במידה לא מבוטלת את גבולותיה העתידיים של מדינת ישראל. אבל משהוקמה המדינה ונוצרו אמצעים אחרים לריבונותה – היה בהחלט מקום לשאול את השאלה לגבי המשך הצורך ב"גאולת הקרקעות". בפועל המציאות החדשה עשתה את שלה: המונח ההיסטורי של "גאולת קרקע", קיבל תוכן חדש והפך להשבחת קרקע, בהכשרה וסיקול של קרקעות שאינן ראויות לעיבוד חקלאי, ובמקביל לכך עבודות ייעור למניעת סחף קרקעות והשבחת ערך לקרקעות שניזוקו על ידי הכובשים הזרים במשך מאות בשנים.

1 הציטוט מתוך גרנות אברהם, כשדות הבניין, מוסד ביאליק - הוצאת הספרים של הסוכנות היהודית, 1951, עמוד 257.

חוק קרן קימת לישראל<sup>2</sup> נחקק בשנת 1953. בעקבות החוק נרשם בישראל תזכיר ההתאגדות של קרן קימת לישראל<sup>3</sup>. המטרה העיקרית של הקרן הוגדרה בסעיף 3(א) בתזכיר ההתאגדות לאמור:

3. המטרות שלשמן הוקמה האגודה, הן —

**"בישראל של שנות  
האלפיים לא ניתן  
עוד לפעול  
באמצעות מינהל  
מקרקעי ישראל,  
כמכשיר לגאולת  
קרקע ולהעדפות  
על פי קריטריון של  
לאום ודת".**

א. לקנות, לרכוש בחכירה או בחליפין, לקבל בחכירה או באופן אחר — קרקעות, יערות, זכויות חזקה ושעבודי-הנאה וכל זכויות כיוצא באלו, וכן נכסי דלא נידיי 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.

בשנים הראשונות לאחר קום המדינה, עסקה קרן קימת באופן פעיל ברכישת קרקעות, כאשר הרכישה הגדולה ביותר הייתה בהסכם בין קרן קימת למדינה לרכישת 2.5 מליון דונם שיירשמו בבעלות הקרן בתמורה להעברה של כספים שנאספו בחוץ לארץ לקליטת העלייה<sup>4</sup>. רוב הקרקעות בבעלות הקרן, הועברו אליה ברכישות אלה. ברבות השנים, הקטינה קרן קימת את פעילותה ברכישת קרקע. בשנות השמונים, עסקה קרן קימת בחילופי קרקעות שאיפשרו הקמת

2 חוק קרן קימת לישראל, תשיד — 1953, נחקבל בכנסת ביום ט"ז בכסלו תשיד (23 לנובמבר 1953) ופורסם ברשומות, ספר החוקים, מס' 138, מיום 3.12.53, עמ' 34.

3 תזכיר ההתאגדות של "קרן קימת לישראל" — אגודה מוגבלת וללא הון מתולק למניות, פורסם בילקוט הפרסומים 354, ט' בסיוון תשיד (10.6.1954).

4 בשנת 1951 נרשמו על שם קרן קימת מיליון דונם ("המיליון הראשון") ששימשו להקמת יישובים חדשים. קרן קימת שילמה את תמורת הקרקע במטבע זר שהיה לה בחוץ לארץ. לאחר מכן נחתם הסכם להעברת מליון וחצי דונם נוספים לבעלות קרן קימת. ("הסכם הויכיון") מהם נרשמו על שם קרן קימת, בשנת 1966, רק כחצי מליון דונם. עדיין נשארה פתוחה תביעת קרן קימת להשלמת ההסכם.

מצפים בגליל שנועדו לשינוי המאזן הדמוגרפי-יהודי לאומי בגליל. מאז עוסקת קרן קימת בחילופי קרקעות והסדרת בעלות בהיקף מצומצם.

בעת הקמת מינהל מקרקעי ישראל הולאם והועבר למדינה ניהול הקרקע שבבעלות קרן קימת. מאידך, נקטה מועצת מקרקעי ישראל במדיניות של הפרטת זכויות הבעלות והעברתן לידי החוכרים בדרך של מכירת זכויות בעלות בחכירה כמו לצמיחות – לדורות רבים (196 שנים בקרקע עירונית). המכירה כרוכה בתשלום מראש עבור כל זכויות החכירה (היוון) תוך ניתוק כל קשר בין בעל הקרקע לחוכר. שאלה היא האם מכירה של רכיב הזכויות הכלכליות בבעלות עומדת במבחן העיקרון של "קרן קימת", או שמא זו מכירה של הקרן עצמה. לנוכח המטרה של גאולת קרקע, יש לשאול מהו הערך השיורי, שנותר בידי קרן קימת, מ"מקרקעי הלאום" לאחר הלאמת רכיב הניהול והפרטת הזכויות הכלכליות הגלומות בקרקע?

### גאולת קרקע במדינת ישראל

במדינת ישראל עדיין קיימת מטרה של גאולת קרקע. אלא ש"גאולת הקרקע" בעת החדשה שונה מגאולת הקרקע לפני הקמת המדינה. אם נשכיל להתאים את ערך גאולת הקרקע למציאות שהיא רלוונטית לישראל, ייכון תפקיד רב חשיבות לקרן קימת לישראל. המפעל החשוב ביותר של קרן קימת לישראל טרם הקמת המדינה היה ברכישת קרקעות להתיישבות יהודים. המפעל החשוב של קרן קימת בשנים שלאחר הקמת המדינה היה בהכשרת קרקע והשבחתה. בשנות השישים והשבעים בלטו מפעלי ההתיישבות בגליל. כיום מזוהה קרן קימת יותר מכל עם מפעל הייעור על אף שרוב מקרקעי הייעור אינם בבעלות קרן קימת.

ההיוון ומכירת הזכויות הכלכליות במקרקעי קרן קימת יצרו הכנסות הון בהיקף אדיר של מאות מיליוני שקלים לשנה. לטווח ארוך, השימוש בהכנסות הון לצרכי פעולות פיתוח שוטפות הן אכילת הקרן. על כן, קרן קימת צריכה לייעד את הכספים ממכירת זכויות בקרקע לרכישת זכויות אחרות בקרקע, אגב ביצוע מפעלי פיתוח הדרושים למדינה והמתאימים למטרות היסוד של קרן קימת. השקעה בנכסים שבבעלות קרן קימת, תשמש ברבות הימים מנוף להכנסות נוספות והמשך השקעות לעתיד. זו

המשמעות האמיתית של קרן שהיא קיימת לעומת קרן שהיא נאכלת. התחומים העונים למטרות ההשקעה של הקרן הם ייעור, מפעלי פיתוח קרקע ופעולות פיתוח להתיישבות יהודית ובתנאי שהקרקע שבה משקיעה קרן קימת תהיה בבעלותה.

• ייעור: קרן קימת משקיעה מידי שנה סכומי עתק (כ־200 מיליוני שקלים) לפיתוח היערות ולהחזקתם. רוב היערות אינם קניין של קרן קימת, לא בבעלות ולא בחכירה, אלא בבעלות המדינה ורשות הפיתוח. תמורת השקעתה, היה על קרן קימת לדרוש שמקרקעי הייעור יירשמו בבעלותה וכך יהיה תמריץ לקרן קימת להמשיך להשקיע ולהשביח את נכסיה.

• פיתוח קרקע להתיישבות: פיתוח מבוסס על גורם יוזם ומפתח המקבל זיכיון להשקיע בקרקע לפיתוחה, כאשר החזר ההשקעות יבוא מתוך שיווק הקרקעות שהושבחו. כך הוקמו בהצלחה העיר אשדוד, קיסריה ושכונות רבות ברחבי הארץ. המינהל אינו פועל בדרך זו מתוך חשש מאגירת זכויות בקרקע לצרכי מסחר ספקולטיבי. קרן קימת, המתמחה בעבודות פיתוח, יכולה להשקיע ברכישת זכויות בעלות במקומות

שפיתוחם נדרש. לשם המחשה: פיתוחה של ירוחם, שהוא מקום בעדיפות לאומית, יואץ במידה רבה אם קרן קימת תקבל לבעלותה שטחי קרקע לפיתוח למגורים ולפעילות כלכלית ותשקיע ממקורותיה בפיתוח התשתית הפיסית והתשתית הסביבתית (למשל פארק ירוחם), בהעדפה מעבר לכל תקן המקובל במדינה, עד לרמת פיתוח שיהיה בכוחה למשוך יזמים ותושבים הדרושים לפיתוח הנגב. באורח דומה, יכולה קרן קימת להתגייס לפעולות פיתוח והשבחת המקרקעין בעיר חריש שבעמק עירון ובמקומות אחרים שהם בעדיפות להתיישבות יהודית.

אין בדעתי להציע שקרן קימת תנהג כיזם כלכלי השוקל שיקולי רווח לטווח קצר להחזר השקעותיו. קרן קימת, כיזם לאומי, צריכה להשקיע בפיתוח הקרקע תוך רכישת זכויות בעלות כדי להחזיר לעצמה בטווח הארוך חלק מהשקעותיה שישמשו כמנוף לפיתוח נוסף.

### גאולת קרקע לשם יישוב יהודים

ההתפתחות המשפטית מלמדת אותנו שבישראל של שנות האלפיים לא ניתן עוד לפעול באמצעות מינהל מקרקעי ישראל, כמכשיר לגאולת קרקע ולהעדפות על פי קריטריון של לאום ודת. השאלה העיקרית הניצבת בפני קרן קימת לישראל היא האם מינהל מקרקעי ישראל, כרשות שלטונית-ממשלתית, מחויב, מוסמך ורשאי לפעול במדיניות של העדפת ניהול מקרקעי קרן קימת "לשם יישוב יהודים".

לפי מטרות קרן קימת לישראל, מקרקעין של קרן קימת יכולים להיות מוחכרים רק ליהודים. במשפט הפרטי, יכולים בעלי הקרקע להחליט האם להתקשר בחוזה להחכרת מקרקעין עם מי שהם חפצים בו. מדיניות כזו, כשהיא ננקטת על ידי רשות שלטונית עשויה להיתקל בטענה של אפליה שאינה חוקית כלפי לא יהודים. אם מינהל מקרקעי ישראל אינו רשאי לפעול למען מטרותיה של קרן קימת, לא יהיה מנוס אלא מלפרק את החבילה בדרך שתאפשר לקרן קימת לפעול על פי מטרותיה. לשם כך יש לבחון היטב מהי המשמעות המעשית והמשפטית של "בעלות" במקרקעי קרן קימת לישראל והאם לגיטימי להשתמש בישראל במכשיר המשפטי של קניין ובעלות בקרקע כאמצעי להעדפה על בסיס לאום ודת.

מגמת החקיקה בשנים האחרונות היא להגנה על ערכי כבוד האדם, חירותו, חופש העיסוק, הדגשת השוויון וזכויות הפרט<sup>5</sup>. ההתפתחות בחקיקה, מעמידה בספק את יכולת מינהל מקרקעי ישראל לנהל את קרקעות קרן קימת לישראל, כאשר ניהולן

5 חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, תיקון אחרון מיום 10.3.1994.

מבוסס מראש על עיקרון ההעדפה של רכישת הקרקעות למטרת התיישבות יהודים. המינהל כאורגן של המדינה, חייב בשוויוניות על פי ערכיה של מדינת ישראל.

**"בישראל של היום מתרחים הסימנים לכך שאין לקרן קימת יכולת להתערב ולקבוע מה יעשה במקרקעין שבבעלותה".**

יכולתה של קרן קימת לישראל לפעול מתוך העדפה של התיישבות יהודים, בהתאם למטרות ההתאגדות של הקרן, עומדת במבחן משפטי כנגד עיקרון השוויון ומניעת האפליה בין קבוצות של ציבור ואזרחים. עיקרון השוויון בין אזרחי מדינת ישראל נקבע בהצהרת העצמאות בה נאמר שמדינת ישראל תקיים שוויון בין אזרחיה בלי הבדל דת, מין וגזע. מותר לפעול בחוסר שוויון כאשר ההעדפה מקדמת קבוצת אוכלוסייה מתוך כוונה להביאה למעמד של שוויון עם אוכלוסיות אחרות. זוהי "העדפה מתקנת

affirmative action למשל בקביעת תנאים מועדפים לתנאי התיישבות הבדואים בנגב<sup>6</sup>. במקרים מאין אלה, השוני בזכויות ובחובות נועד לקדם את ערכי השוויון.

הסוגיה של הפליה בין ערבים ליהודים בקביעת זכאותם להקצאת קרקע למגורים, הועמדה למבחן משפטי בעתירתם של עדל ואימאן קעדאן, בני זוג ערבים שביקשו לקבל מגרש מגורים ביישוב הקהילתי קציר שהוא שכונה במועצה המקומית טל-עירון<sup>7</sup>. היישוב הקהילתי הוקם באמצעות הסוכנות היהודית על מקרקעי המדינה. האגודה השיתופית החליטה שהיא מקבלת מי שסיים שרות חובה לפי חוק שירות ביטחון, תש"ט — 1959 (נוסח משולב) או משוחרר משירות חובה על פי חוק זה או ששירותו הצבאי נדחה על פי חוק זה. הלכה למעשה, משמעות ההוראה היא שאין מקבלים ערבים לאגודה השיתופית. העותרים טענו כי זו הפלייה על בסיס של

6 בג"צ 528/88 אביטן נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד מ"ג(4), 297.

7 בג"צ 6698/95 עאדן קעדאן ואימאן קעדאן נ' מינהל מקרקעי ישראל, משרד הבינוי ושיכון, מועצה מקומית טל-עירון, הסוכנות היהודית לא"י, קציר אגודה שיתופית להתיישבות קהילתית בשומרון בע"מ, התאחדות האיכרים בישראל. פסק הדין ניתן ביום 8.3.2000.

דת או לאום והיא אסורה על פי דין לגבי קרקע המדינה. פסק הדין מנחה לקראת החובה לקיים את עיקרון השוויון בכלל המקרקעין המנוהלים על ידי מינהל מקרקעי ישראל ובכלל זה גם מקרקעי קרן קימת לישראל. נקבע, שבמקום שאסורה ההפליה במישרין היא גם אסורה בעקיפין באמצעות הסוכנות היהודית. גם אם הסוכנות היהודית רשאית להבדיל בין יהודים לבין לא יהודים, אסורה הבחנה כזאת לגבי שימוש בקרקע של המדינה. בפסק יש היגד, תוך אזכור פסיקה קודמת<sup>8</sup>, לגבי החובה לנהוג בשוויוניות בניהול מקרקעי ישראל ובכלל זה גם מקרקעי קרן קימת לישראל. חובת השוויון בניהול מקרקעי ציבור הוזכרה עוד קודם לכן בדברי הנשיא שמגר<sup>9</sup> בפרשת הקצאת קרקע בהעדפה לעמותות בפתח תקווה:

”מקרקעי ציבור צריכים להתנהל לפי אמות מידה ממלכתיות – אימוץ אמת מידה כאמור היא בגדר חובתן של רשויות ציבור בכל ענייניהן, ועל אחת כמה וכמה ככל שבדבר נוגע לטיפול ברכוש של הציבור כולו. תרגומן של אמות המידה האמורות לאופני התנהגות מצביע, בין היתר, על החובה לנהוג בהגינות ובשוויון ועל פי כללי המינהל התקין”.

קרן קימת לישראל, כמו הסוכנות היהודית<sup>10</sup>, היא גוף וולונטרי הפועל כשליח של העם היהודי בפיתוח המדינה כמדינה יהודית ודמוקרטית. האמנה בין קרן קימת למדינת ישראל, לא נועדה להפלות בין יהודים ללא יהודים ואילו כוונה האמנה להפליה שכוון, ספק אם ההפליה הייתה עומדת במבחן החוקיות. המסקנה המתבקשת היא, שאם שליחותה של קרן קימת לישראל, לפעול עבור העם היהודי בפיתוח המדינה כמדינה יהודית, יהיה עליה לשקול האם המסגרת הניהולית של מינהל מקרקעי ישראל יכולה לתת את המענה להעדפה של האינטרסים היהודיים בפיתוח המדינה.

8 בג'צ 114/78 בורקאן נ' שר האוצר, פ'ד לב(2), 806, 800; בג'צ 953/87 פורז נ' ראש עיריית תל אביב יפו, פ'ד מ'ב(2) 309,328; זמיר וסובול, השוויון בפני החוק, משפט וממשל ה' (1999), 165.  
9 בג'צ 5023/91 פורז נ' שר הבינוי והשיכון, פ'ד מ'ז(2), 793, 801.  
10 בג'צ 4212/91 המוסד הממלכתי דתי בית רבקה נ' הסוכנות היהודית לא"י, פ'ד מ'ז(2) 661.



## “בעלות” במקרקעי קרן קימת

**“ספק אם כיום יש  
בכוחה של קרן  
קימת לשמור,  
במסגרת מינהל  
מקרקעי ישראל, על  
המטרות הלאומיות  
שביסוד קיומה וקיומו  
של המוסד הציני”.**

החרות להשתמש בקרקע מוגבלת מכוח המשפט הציבורי, אשר קבע בחוק את המותר והאסור ביחסים שבין הפרט לחברה ומכוח המשפט הפרטי שקבע את היחסים שבין אדם לחברו. כאשר לאדם זכות, בדרגה של בעלות מלאה, הוא עדיין מוגבל בשימוש במקרקעין. במשפט הפרטי קיימת חובה לצמצם את ההגבלה על זכות הקניין<sup>11</sup>. האיזון בין ההגבלות המוטלות מכוח המשפט הציבורי לבין החופש לעשות שימוש חופשי בזכויות במקרקעין שונה במדינות שונות, בהתאם למשטר המדיני

הכלכלי החברתי השורר בהן. בחוק הישראלי הוכרה זכות הקניין כאחת מחירויות היסוד, בצד הזכות לחופש הביטוי, חופש התנועה, הזכות לפרטיות וצנעת הפרט והזכות לשמירה על החיים, הגוף והכבוד.

“בעלות” היא הדרגה הגבוהה ביותר של זכות הקניין במקרקעין. זכויות הפחותות מבעלות כוללות חכירה, שכירות, זכות שימוש, זכות שימוש אישית לכל החיים, רשיון שימוש – בר רשות, זיכיון, אופציה לרכישת זכויות במקרקעין, נאמנות, הרשאה להפעלה במקרקעין, זכותו של המחזיק במקרקעין ועוד כיוצא באלו. עולם המשפט העשיר את השפה במונחים הבאים לתאר רמות שונות של זכויות במקרקעין<sup>12</sup>.

11 כמאמרו של פרופ' רוזן-צבי: “תצומצם ההגבלה לשימוש בזכות בתום לב, או להימנעות משימוש בכוחה זדונית או לשימוש במסגרת האינטרס הלגיטימי, דהיינו: מאזן התועלת שבשימוש, לבעל הזכות, מול הנזק הנגרם לאחר עקב הפעלתה”

רוזן-צבי אוריאלי, “שימוש לרעה בזכות במקרקעין”, עיוני משפט, ד' תשל"ו עמ' 651.

12 חוק המקרקעין, תשכ"ט – 1969, מכיר במונחים “בעלות”, “חכירה” ו“שכירות”. חכירה, כאמור בסעיף 3 לחוק המקרקעין הינה שכירות לתקופה העולה על חמש שנים. שכירות, כאמור בסעיף 1 לחוק השכירות והשאילה, תשל"א – 1971, הינה זכות שהוקנתה בתמורה להחזיק בנכס ולהשתמש בו שלא לצמיתות. מאפייניה של זכות השכירות והחכירה היא להחזיק בלעדית בנכס בחוקה כוללת ואקסקלוסיבית. הזכויות הפחותות משכירות וחכירה, מקנות למשתמש בנכס הרשאה להיכנס לנכס בכפוף להסכמת בעל הזכות הגבוהה יותר.

"חכירה לדורות" – ובמיוחד לתקופה ממושכת – קרובה במהותה לבעלות יותר מאשר לשכירות. תכונות הבעלות בחכירה לדורות מוענקות בדרך כלל בהתחייבויות חוזיות. לדעת מלומדים, "החכירה לדורות" ובמיוחד החכירה לדורות בדמי חכירה מהוונים היא צורה מיוחדת של בעלות<sup>13</sup>.

## הלאמת ניהול מקרקעי קרן קימת

עד שנת 1960, פעלו ארבעה גופים בניהול קרקעות שבבעלות ציבורית והם: המדינה, קרן קימת לישראל, האפוטרופוס לנכסי נפקדים ורשות הפיתוח. הקמת מינהל מקרקעי ישראל נועדה לפתור את בעיית הפיצול בין הגופים המנהלים קרקע בבעלות ציבורית. בשנת 1961 נחתמה אמנה 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<sup>14</sup>. באמנה בין ממשלת ישראל לקרן קימת לישראל נקבע:

4. מקרקעי ישראל יתנהלו לפי החוק, לאמור על פי העיקרון שהאדמה אינה נמכרת אלא נמסרת בחכירה בלבד, ולפי המדיניות הקרקעית שתקבע 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 ינהלו נוסף לכך, בכפיפות לתזכיר ולתקנות ההתאגדות של קרן קימת לישראל.

במקביל לאמנה, נחקקו שלושה חוקים שנכנסו לתוקף בו זמנית ביום 29.7.1960:

• חוק יסוד: מקרקעי ישראל: המגדיר את "מקרקעי ישראל" כמקרקעין בבעלות המדינה, רשות הפתוח וקרן קימת לישראל. החוק מאמץ את

13 ראו גינור ש', "הזכויות הרכושיות – סיווג חדש ונפקותו", משפטים ט' תשל"ט ע' 197.

14 כתב אמנה בין מדינת ישראל ובין קרן קימת לישראל מיום כ' בכסלו תשכ"ב (28.11.1961), פורסם בילקוט הפרסומים 1456, יא בסיון תשכ"ה (7.6.1968).

העיקרון של קרן קימת לישראל שהבעלות במקרקעי ישראל לא תועבר במכר או בדרך אחרת<sup>15</sup>.

• חוק מקרקעי ישראל, תש"ך — 1960: החוק מפרט רשימה מצומצמת וסגורה של חריגים לאיסור העברת הבעלות שנקבע בחוק היסוד. החוק קובע שאין להעביר בעלות בקרקעות קרן קימת לישראל אלא באישורה.

• חוק מינהל מקרקעי ישראל, תש"ך — 1960: **"מינהל מקרקעי ישראל הכסיק מזה זמן לשמש כנאמן ושליח של קרן קימת בהיותו למעשה אורגן של המדינה"**. המקים את הגוף לניהול מקרקעי ישראל<sup>16</sup>.

סעיף 2(א) לחוק מינהל מקרקעי ישראל קובע, שהמינהל "ינהל את מקרקעי ישראל" הכוללים, את המקרקעין אשר בבעלות המדינה, בבעלות רשות הפיתוח ובבעלות קרן קימת לישראל. על המינהל לפעול על פי המדיניות הקרקעית שתקבע מועצת מקרקעי ישראל<sup>17</sup>. המחוקק לא פרט בחוק מינהל מקרקעי ישראל, תש"ך — 1960 את תוכן המדיניות הקרקעית בה ינקוט המינהל, בהשאירו קביעת מדיניות זו למועצת מקרקעי ישראל<sup>18</sup>. גם חוק רשות פיתוח (העברת נכסים), התש"י — 1950, המסמיך את מינהל מקרקעי ישראל לפעול מטעמה של רשות הפיתוח בנכסים שבבעלותה, אינו מספק הנחיה בדבר השיקולים הנוגעים להפעלת סמכות זו<sup>19</sup>. הממשלה קבעה את המדיניות הבסיסית לפיה פועל המינהל בהחכרת מקרקעין בהחלטתה מיום 23 במאי 1965, וזו אומצה

15 חוק יסוד: מקרקעי ישראל, פורסם בספר החוקים מס' 312 מיום ה' באב תש"ך (29.7.1960) עמק 56.  
16 חוק מינהל מקרקעי ישראל, תש"ך — 1960, פורסם בספר החוקים מס' 312 מיום ה' באב תש"ך (29.7.1960) עמ' 56.

17 סעיף 3 לחוק מינהל מקרקעי ישראל, תש"ך — 1960.  
בג"צ 5575/94 מהדרין בע"מ נ' ממשלת ישראל, פ"ד מט(3) 138;

כתב האמנה בין מדינת ישראל ובין קרן קימת לישראל, י"פ 1456 (תשכ"ח) 1597 דותן י., הנחיות מינהליות (תשנ"ו), בעמודים 316-315 וה"ש 41;

18 ע"א 585/68 ויראוך נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד כג(1) 491, 494.

19 חוק רשות פיתוח (העברת נכסים), התש"י — 1950, סעיפים 2(ב) ו-3(4).

כמדיניות הקרקעית בהחלטת מועצת מקרקעי ישראל ומשמשת את מינהל מקרקעי ישראל עד היום<sup>20</sup>.

חשוב להדגיש, שמינהל מקרקעי ישראל אינו הבעלים של הקרקע שבניהולו. מינהל מקרקעי ישראל הוא גוף המנהל את הקרקעות עבור בעל הקרקע. מעמדו המשפטי של מינהל מקרקעי ישראל הוא כשל שלוח שחלים עליו דיני השליחות וכנאמן כלפי הבעלים הרשומים של מקרקעי ישראל. ההבדל בין שליחות לנאמנות הוא לא תמיד הבדל חד, באשר שני המוסדות המשפטיים, השליחות והנאמנות<sup>21</sup> נועדים לשרת מטרה דומה של הפרדה בין הבעלות בנכס לבין הניהול שלו – כך שמי שמופקד על הניהול יוכל לפעול עבור הבעלים שאינם רוצים או מסוגלים לנהל את הנכס בעצמם<sup>22</sup>. על ההבחנה בין נאמנות ושליחות בניהול נכסים, עמד נשיא ביהמ"ש העליון מ. שמגר<sup>23</sup>:

“נקודת המוצא לבחינת מערכת היחסים באשר לנכס היא שונה בשני המקרים: בשליחות – השליח הוא נציגו של השולח לעניינים מוגדרים. לשלוח אין סמכות לפעול בתחומים אשר בהם לא ניתנה לו הרשאה. נקודת המוצא של השלוח היא של היעדר כוח, וכל סמכות קימת לו מוענקת לו על ידי ההרשאה. נאמן, לעומת זאת, פועל מתוך נקודת מוצא של סמכות מלאה. אומנם, נאמן מוגבל לאמור בכתב הנאמנות באשר למטרותיה, אך נקודת המוצא היא כי

20 לביקורת על מצב הדברים, בו חוק מסמיך אינו כולל הנחיה של ממש בדבר תכלית הסמכות ומטרותיה, ראו י' זמיר, “הסמכות המינהלית” משפט וממשל א (תשנ"ב) 81, 90.

ויסמן יהושע, “מקרקעי ישראל” ספר לנדוי (תשנ"ה, כרך ג') 1245, 1286.

21 ויסמן יהושע, אבני נגף בחוק הנאמנות, עיוני משפט ז' (תשמ'), 282. לדעת פרופ' ויסמן, נאמנות על פי חוק הנאמנות מותנית בהעברת הבעלות בנכס הבעלות אל הנאמן (ראה גם ש. כרם, חוק הנאמנות, תשל"ט – 1979, פירוש לחוקי החוזים בערכיה ג. טרסקי, 1983, בעמוד 118).

חקיקת חוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך – 1960, קדמה בכ – 20 שנה לחקיקת חוק הנאמנות אשר נכנס לתוקף בשנת 1980. גם חוק השליחות תשכ"ה – 1965 שקבע את חובת הנאמנות של השלוח, קדם ב-14 שנים לחוק הנאמנות. עם זאת, הייתה לנאמנות נפקות משפטית מכוח “דיני היורש” והמשפט האנגלי.

22 ניתן להשיג הפרדה בין הבעלות במקרקעין לניהול המקרקעין בשיטות שונות: למשל, “חברה” המנהלת עבור בעלי המניות, “אפורופוטות”, “שליחות”, “נאמנות”, “נאמנות לצרכי צדקה”, “ניהול עיזבון”.

23 ע"א 3829/91 אבינעם וואלס נ' נחמה גת ואח', פד"י, מח(1), 804, 810.

נאמן של נכס הוא בעל כוח לעשות בנכס כל דבר אשר הבעלים יכול לעשות. אין פירושו של דבר שהנהנה הוא חסר כל יכולת לפקח על מעשי הנאמן. כל מבנה משפטי הכרוך בחלוקה בין השליטה והניהול בנכס מחד גיסא, והבעלות בו, מאידך גיסא, צריך לענות על שתי דרישות. האחת שהנציג יוכל לפעול בנכס; והשנייה, לדאוג לכך שלבעלים תהיה יכולת פיקוח על הנציג. בשליחות, למשל, לא יהיה תוקף לפעולה החורגת מההרשאה. בנאמנות לעומת זאת, הכלל הוא כי זכויותיו של הנהנה הן כלפי הנאמן, ודווקא כלפי צדדים שלישיים."

**"החלטות מועצת  
מקרקעי ישראל  
מכרסמות בהחמדה  
בבעלות הלאומית  
במקרקעין ובכופע  
מתרחש תהליך של  
הלאמת מקרקעי  
קרן קימת".**

מבחינה משפטית, פועל המינהל כמורשה של בעלי הקרקע<sup>24</sup>. כשלוח, קרן קימת שימרה בידה, בחוק<sup>25</sup> ובהסכם, את הבעלות הרשומה והגבילה את בחוק ובהסכם את היקף ההרשאה שניתנה למינהל לפעול במקרקעין שבבעלותם. כנאמן וכשלוח, חלה על המינהל גם חובת הנאמנות<sup>26</sup> כלפי קרן קימת לישראל. בנוסף, חלות על המינהל כל החובות הנובעות מהיותו רשות ציבורית<sup>27</sup>.

24 כך נפסק על ידי נשיא ביהמ"ש העליון הש' אגרנט בע"א 55/67 יהושע קסלן ואח' נ' מדינת ישראל ואח', פ"ד כרך כ"א(2) עמ' 718, 724, בעניין תפקיד המינהל כמנהל מקרקעי רשות הפתוח. בתיקון משנת 1960 לחוק רשות הפיתוח (העברת נכסים) תשי" – 1950, נקבע בסעיף 10 שכל פעולה לפי סעיף 2(ב) לאותו חוק תיעשה על ידי מינהל מקרקעי ישראל. פסק הנשיא אגרנט שיש בהוראה הרשאה, אך ההרשאה מוגבלת רק לפעולות המחכרות בסעיף זה בחוק.

25 חוק רשות הפיתוח (העברת נכסים), תשי" – 1950, תיקון משנת 1960; חוק מקרקעי ישראל, תשי" – 1960, חוק נכסי המדינה, תשי"ג – 1953, הסכם בין מדינת ישראל לקרן קימת לישראל משנת 1961 וכ"ר.ב.

26 לפי סעיף 10 לחוק השליחות, תשכ"ה – 1965, "כל נכס שבא לידי השלוח עקה השליחות מוחזק בידו כנאמן של השולח;.....". סעיף 10 יוצר נאמנות מכוח הדין. ראה גם: ע"א 89,84/80 כ' קאסם נ' ג' קאסם ואח' צבי סדרוב ושות' נ' ג' קאסם ואח' פד"י ל"ז(3), 60 עמוד 86.

27 דברי השופט חשין בר"ע 5817/95 רוזנברג נ' משרד בשיכון והבינוי, פ"ד (נ1), 221, 231.

## הפרטת הזכויות הכלכליות: בין בעלות לחכירה

בשנת 1973 החליטה מועצת מקרקעי ישראל על שינוי מדיניותה להחכרת קרקע לשיכונים ציבוריים בבנייה רוויה וקבעה לראשונה את שיטת ההיוון על ידי תשלום דמי חכירה מראש לכל תקופת החכירה הראשונה.<sup>28</sup> היוון דמי החכירה נקבע לפי שער ריבית של 5% לשנה. בשנת 1976 צורפו להיוון "חוכרי עבר".<sup>29</sup> הותר לחוכרים שהיה להם הסכם חכירה לפני 1.4.1974 להוון את דמי החכירה עבור יתרת שנות החכירה. בשנת 1975 הוחל ההיוון על הקצאת קרקע לתעשייה.<sup>30</sup> בשנת 1979 צורפה להיוון הקצאת קרקע למלונאות.<sup>31</sup> בשנת 1988 הוחלט להחיל על הבנייה הנמוכה את עקרונות ההיוון הנהוגים במינהל.<sup>32</sup> דמי חכירה לקרקע חקלאית, לא ניתן להוון.

היוון דמי חכירה היא פעולה של המרת זרם התשלומים עבור דמי חכירה בכל אחת משנות החכירה לתשלום חד פעמי של סכום הוני. מספר גורמים חברו לאימוץ הגישה של היוון דמי החכירה בהקצאת קרקעות מינהל מקרקעי ישראל: לבעלי הקרקע עניין לקבל את דמי החכירה מראש ובמזומן ולהגדיל את הכנסתם בהווה על חשבון זרם הכנסות בעתיד ובשל הדמיון בין קרקע בבעלות פרטית לבין קרקע שדמי החכירה עבורה הווננו. לאחר ההיוון תלותו של החוכר בבעל הקרקע היא רק בעת שינוי יעוד קרקע. לכאורה, שיטת היוון דמי החכירה מאפשרת לשמור על חוק יסוד מקרקעי ישראל לפיו לא תימכר קרקע לאום ויחד עם זאת לנתק את הקשר השוטף שבין בעל הקרקע לחוכר.

28 החלטה מספר 130 של מועצת מקרקעי ישראל מיום 10.9.73 בדבר שינויים בתנאי החכרת קרקע לשיכונים ציבוריים רוויים.

29 החלטה מספר 173 של מועצת מקרקעי ישראל מיום 31.5.76 בדבר שינויים בתנאי חכירת קרקע לשיכונים ציבוריים רוויים קיימים (משחכני העבר).

30 החלטה מספר 155 של מועצת מקרקעי ישראל מיום 16.6.75 בדבר קרקע לתעשייה ולמלאכה — שינוי בתנאי החכירה.

31 קרקע למלונאות — שינויים בדמי החכירה (היוון). החלטה מספר 217 של מועצת מקרקעי ישראל מיום 24.4.79.

32 החלטה מספר 379 של מועצת מקרקעי ישראל מיום 29.3.88 בדבר שינויים בתנאי החכרת קרקע למגורים — בבנייה נמוכה.

מדיניות ממשלות ישראל היא להפריט ולהקטין את מעורבות הממשלה בניהול מקרקעי ישראל. תוצאות הניסיון להפריט את הבעלות בקרקע תוך שימור מסגרת החכירה, הניבה שיטת חכירה שאין לה דומה בעולם. כוונתי לחכירה המהוונת. חכירה מהוונת היא מעין פשרה בין מכירה של המקרקעין לבין שמירה על הבעלות. לכאורה, ההיוון הוא תשלום מראש של

דמי החכירה לכל תקופת החכירה. בנוסף לפטור מדמי חכירה, נהנה החוכר מפטור מתשלום לבעלי הקרקע בעת העברת זכויות חכירה או מכירתן. לאחרונה אומצה המדיניות של החכירה מראש לארבע תקופות של 49 שנים (196 שנים). בדברי ההסבר למדיניות החדשה, הדגיש יושב ראש מועצת מקרקעי ישראל<sup>33</sup> שכוונת המדיניות היא מכירה כמעט מלאה של הבעלות. יודגש שההיוון הוא אובליגטורי, דהיינו לחוכר אין אפשרות לבחור במסלול של חכירה לא מהוונת.

חכירה לדורות, לתקופות ממושכות, קרובה יותר במהותה לבעלות מאשר לשכירות<sup>34</sup>. החכירה לדורות במקרקעי ישראל, היא כלי לעקיפת המגבלה של איסור העברת בעלות במקרקעי ישראל<sup>35</sup>. כפי שכתב פרופ' אורי זמיר<sup>36</sup>:

“...במשפטנו אין הגבלה על משך תקופת השכירות במקרקעין, ובלבד שלא תהיה לצמיתות. על כן מהווה החכירה אמצעי פשוט ונוח לעקוף מגבלות שונות החלות על העברת הבעלות בקרקע. כך, למשל, הכלל לפיו אין תוקף לעסקה בחלק מסוים במקרקעין אינו חל על חכירה, ואפילו תהא ארוכה מאוד. בשורה של פסקי דין קבע בית המשפט שאין הבדל מעשי בין בעלות לבין

33 דברי שר הבינוי והשיכון ויור' מועצת מקרקעי ישראל, מר בנימין בן אליעזר בעת הצגת הרפורמה בעבודת מינהל מקרקעי ישראל, פברואר 1996. (ד"ח צבן).

34 רע"א 2821/95 שמחה לוטטיג ואח' נ' נעמי מיילס, פ"ד (1) 525/526.

35 סעיפים 13 ו-78 לחוק המקרקעין, תשל"ט — 1969.

36 זמיר אורי, חוק המכר, תשכ"ח — 1968, עמ' 77.

חכירה לתקופות ארוכות, ובין החכרה כזו לבין מכר, ופסק את הדין בהתאם. אולם מאלפים ביותר דווקא המקרים שבהם סרב בית המשפט להתייחס לחכירה לדורות כאל בעלות; במקרים אלו בא המחוקק לאחר מתן הפסק, ותיקן את החקיקה באופן שלא יהיה עוד הבדל בין החכירה לבעלות.”

בע"א 375/54 אלון נ' מלניק<sup>37</sup>, אמר השופט ויתקון ש"חכירה לדורות" לתקופה ארוכה כמוה כבעלות שלמה. גם פרופ' גינוסר מוסיף<sup>38</sup> ש"תולדות המשפט מלמדות כי במוקדם או במאוחר נידונות תניות מלאכותיות כדוגמת "חכירה לדורות" להיכנע בפני המציאות, ודרישת המחכיר לתשלום דמי חכירה תיתקל ביחס עוין כזכות המופעלת — ללא הצדקה — בנכס הזולת". ברוח דומה כותב פרופ' לבונטין<sup>39</sup>:

”יש אשר נהסס לומר זכויותיו של מי ראויות להיקרא "בעלות על הדבר עצמו". הבה נניח חכירה, שכל דמיה שולמו מראש, לתקופה ארוכה מאוד, בנסיבות שבהן אין מוטלת על החוכר שום מגבלה או חובה, ואף אינו חשוף לחילוט מוקדם של זכותו מטעם המחכיר, או מאת כל אדם אחר, ומחירה של זכות זו שווה ל"מחיר המגרש". נניח, לעומת זאת, שסיכוי המחכיר, או יורשי יורשיו, לשוב ולקבל את הקרקע לקץ הימים אינו שווה בשוק המקרקעין יותר מאסימון שחוק. לא קל להשיב לשאלה מי יקרא "בעל הקרקע עצמה". ביתר דיוק: קל מאוד לומר מי הוא בעל הקרקע למעשה, ואף קל לומר מיהו בעל הקרקע להלכה — אלא שהתשובות שונות”.

חכירה לצמיתות כמוה כבעלות מלאה. ההבחנה בין חכירה לדורות לבעלות היא בזכות הבעלים להתערב במהלך תקופת החכירה בנושאים כמו, העברת זכויות, תוספת זכויות בנייה, שינוי ייעוד הקרקע וניצולה. וכבר נפסק, ש"השאלה אם

37 ע"א 375/54 אלון נ' מלניק, פ"ד י' 486 עמ' 503.

38 גינוסר ש', במאמרו "הזכויות הרכושיות - סיווג חדש ונפקותו" משפטים ט', תשל"ט, עמ' 21 הערת שוליים מספר 74.

39 לבונטין א', "זכות קניין מהי?" משפטים ט' תשל"ט עמ' 403.



חוזת חכירה לדורות כמוהו כהעברת בעלות, נעוצה בסופו של דבר בתוכנו של כל חוזת וחוזת"<sup>40</sup>.

**י'דניות מכירת  
זכויות החכירה  
תחת הכותרת של  
היוון אינה עולה  
בקנה אחד עם  
המטרות הקרקעיות  
של קרן קימת  
מאחר והיא עומדת  
בסתירה לשימור  
הבעלות הלאומית.**

**ניהול עצמי של מקרקעי קרן קימת**

מתרבים הסימנים לכך שאין לקרן קימת יכולת להתערב ולקבוע מה יעשה במקרקעין שבבעלותה. מינהל מקרקעי ישראל הוא רשות ציבורית המנהלת "מקרקעי ציבור". "מקרקעי ציבור", כשמם, מחייבים אמות מידה ציבוריות בניהולן. על חובות הרשות המנהלית במקרקעי ציבור עמד נשיא ביהמ"ש העליון מ. שמגר בבג"צ 50231/9 פורו ואח' נ' שר הבינוי והשיכון ואח'<sup>41</sup>:

"מקרקעי הציבור צריכים להתנהל לפי אמות מידה ממלכתיות. אימון אמת מידה כאמור הוא בגדר חובתן של רשויות ציבור בכל ענייניהן, ועל אחת כמה וכמה ככל שהדבר נוגע לטיפול ברכוש שהוא בבעלותו של הציבור כולו. תרגומן של אמות המידה האמורות לאופני התנהגות מצביע, בין היתר, על החובה לנהוג בהגינות ובשוויון ועל-פי כללי המינהל התקין והחובה לנהוג בהגינות ובשוויון כלפי כל אזרח מחייבים חלוקתם של מקרקעין, שהם רכוש הציבור והמיועדים לעמותות משכנות, על יסודה של תחרות בדרך של מכרז או של הגרלה, המאפשרים, לפי תנאיהם, תחרות הוגנת בין כל המעוניינים"

40 ע"א 355/76 בסו נ' מלאך, פ"ד ל"א (2), 359 בעמ' 363). ראו גם רא"ע 2821/95 שמחה לוסיטיג ונעמי לוסיטיג נ' נעמי מיזלס (תקדין - עלין, כרך 96(3) תשנ"ז - תשנ"ז - 1996). במקרה זה רכשו המערערים מהמשיבה חצי חלקה שבבעלות המשיבה בכפר שמריהו. הרכישה נעשתה בדרך של חכירה ל - 999 שנים מאחר ואין אפשרות בשלב זה לחלק את החלקה. מאחר והחלקה נרכשה במשותף, כשמחציתה הוחכרה כאמור, ביקשו המערערים פירוק שיתוף לצורך חלוקת זכויות הבנייה.

41 בג"צ 5023/91 טורד ואח' נ' שר הבינוי והשיכון ואח', פ"ד מו(2) 793, בעמ' 801.

מהדברים שתוארו עד כה עולה שהזרוע הקרקעית של קרן קימת לישראל נטמעה במינהל מקרקעי ישראל. ספק אם יהיה בכוחה של קרן קימת לישראל לשמור, במסגרת מינהל מקרקעי ישראל, על המטרות הלאומיות שביסוד קיומה וקיומו של המוסד הציוני. המינהל הפסיק מזה זמן לשמש כנאמן ושליח של קרן קימת לישראל בהיותו למעשה אורגן של המדינה. בפועל מתרחש תהליך של הלאמת מקרקעי קרן קימת לישראל. החלטות מועצת מקרקעי ישראל מכרסמות בהתמדה בבעלות הלאומית במקרקעין. לפיכך, אני סבור שהגיעה העת לשקול האם השותפות בניהול המקרקעין במסגרת מינהל מקרקעי ישראל אכן תורמת להגשמת המטרות של המוסדות הלאומיים. לשם כך יהיה צורך לבחון במשותף עם קרן קימת לישראל מהן המטרות ומה הם האמצעים הניהוליים להגשמתן.

העילות לביטול השותפות בין המדינה לקרן קימת לישראל 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 מנועה 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.

יש לשקול האם המסקנה "לבטל" או "לפרק" את השותפות במינהל היא מסקנה נמהרת או רצויה. לדעתי, על ההסתדרות הציונית וקרן קימת לישראל לקיים דיון לברור יכולתם של המוסדות הציוניים לקיים את מטרותיהם כמתכונת הנוצרת במינהל מקרקעי ישראל.

### סיכום ומסקנות

"גאולת קרקע" היא מטרה שבבסיס קיומה של קרן קימת. במציאות של שנות האלפיים ולאחר תקומת מדינת ישראל, אין עוד צורך קיומי ברכישת קרקעות כדי ליצור ריבונות לאומית. גאולת הקרקע בתקופה זו צריכה להיות מכוונת ליעדים כמו פיתוח אזורים בעדיפות לאומית, פיתוח המכוון לאוכלוסיות הזקוקות להעדפה מתקנת באזורים מוגדרים והשקעה בפיתוח תשתית סביבתית ולשמירה על משאבי טבע הנדרשים לישראל לדורות הבאים.

גאולת קרקע בעידן המודרני, משמעה השקעה במקרקעי קרן קימת לפיתוח בר קיימא. השקעה שהיא בגדר "שלח לחמך" כי ברבות ימים ההשקעה תשוב לבעליה. מדיניות מכירת זכויות החכירה תחת הכותרת של "היוון" אינה עולה בקנה אחד עם המטרות הקרקעיות של קרן קימת מאחר והיא עומדת בסתירה לשימור הבעלות הלאומית. אלא שאת הנעשה אין להשיב. המעט שנותר לעשות לתיקון תוצאות המכירה בהיוון, הוא להשתמש בתקבולים ממכירת זכויות החכירה כמנוף לרכישת זכויות קרקע נוספות – וכך תתקיים הקרן לעד.

ניצול הכספים ממכירה חד-פעמית של זכויות חכירה לצורכי התקציב השוטף, ללא תמורה ברכישת זכויות קניין אחרות, עומד לדעתי בניגוד לכוונה שבהקמת קרן קימת שתיכון לעד. למזער, צריכה קרן קימת לדרוש שכתמורה להשקעותיה

בהקמה ובהחזקת היערות בישראל, יירשמו מקרקעי הייעור על שמה. קרן קימת צריכה לרשום על שמה גם מקרקעין שיפותחו על ידה ומתקציבה באזורי פיתוח למטרת התיישבות כפרית ועירונית. הפיכת קרן קימת לבעלת עניין בפיתוח מקרקעין שבבעלותה, תאפשר לקרן לייעד משאבים לפיתוח עבור אזורים בעדיפות לאומית ועבור אוכלוסיות הזקוקות להעדפה מתקנת. במסגרת זו תפעל הקרן גם כגוף פרטי שיש לו עניין ישיר בפיתוח נכסיו ולא רק כגוף ציבורי החייב בערכים של שוויון ומניעת הפלייה כלפי כלל הציבור.