

קרקע

כתב עת של המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע



קרקע, ביטחון וחוק



קרקע

כתב עת לליבון סוגיות קרקעיות



יו"ר המכון: עמיעד (עדי) ניב

”קרקע” – כתב העת של המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קרן קימת לישראל,
רח' המלך ג'ורג' 43, ת"ד 7283, ירושלים 91072. טל': 02-6246828 פקס: 02-6245958
דוא"ל: machon@kkl.org.il
www.landpolicy.org.il

עריכה: גדעון עשת

הוועדה האקדמית המייעצת:

עדי ניב – יו"ר

פרופ' גדעון ביגר, פרופ' יהודה גרוס, פרופ' יהושע ויסמן, עו"ד רחל זכאי, פרופ' חנוך לביא,
פרופ' דפנה לוינסון-זמיר, פרופ' יונתן קורנבלוט

יועץ: פרופ' גדעון ביגר

מזכירת המערכת: מירב אסף

הרפסה וכריכה: מפעלי דפוס כתר, ירושלים

עימוד: נועה ליכטינגר

תמונת השער: מנהרות בקטע כביש 6 יקנעם – ואדי ערה

צילם: עדי ניב

תוכן העניינים

**בעלות על קרקע וריבונות על שטח
גדעון ביגר – עמוד 5**

**רפורמה חקלאית במקרקעי ישראל
גדעון ויתקון – עמוד 17**

**קשר על תנאי
מיכה דרורי – עמוד 34**

**הרפורמה במקרקעי ישראל – לאן?
עדי ניב – עמוד 46**

**ההתיישבות העובדת וקרקע הלאום
אבשלום וילן – עמוד 56**

**הפורום הישראלי למדיניות קרקעית לאומית 6.1.2010
עמוד 67**

**”חוק היער והאילנות” – אנתולוגיה של פספוס חקיקתי
צביקה אבני – עמוד 89**

**החקלאות – אבן יסוד בביטחונה של ישראל
ארנון סופר – עמוד 101**

בעלות על קרקע וריבונות על שטח

גדעון ביגר*

מאז ומעולם היתה הבעלות הכללית והציבורית על קרקע בסיס לתביעות טריטוריאליות הקשורות לריבונות על המרחב. בהקשר הישראלי מתווספת לכך הגישה הלאומית, לפיה בעלות יהודים על קרקע היא עילה לגיטימית לצירופה של קרקע זו למדינת ישראל שהיא המדינה היהודית על פי החלטות האו"ם מ-29 בנובמבר 1947.

בעלות פרטית על קרקעות נקנית במהלכים של קנייה ומכירה, רישום, אחזקה בפועל ועוד, שמצויים ביסודה של קביעה שקרקע מסוימת היא בבעלותו של אדם או בבעלותו של גוף ארגוני. בעלות זו מאפשרת לבעל הקרקע למוכרה ולמשכנה וגם ליוזם פעולות הכרוכות בשימוש בה: עיבוד חקלאי, בנייה או כל שימוש רלוונטי אחר.¹ עם זאת, בעוד שפעולות הקשורות במכירה, בהשכרה או בהחכרה תלויות ברצונו של בעל הקרקע, הרי שפעולות הכרוכות בשימוש בקרקע, שבעבר היו נתונות לשיקולו הבלעדי של הבעלים, הן היום פעולות המוגבלות על ידי הרשות הריבונית. מערכות השלטון, הן של המדינה והן של הרשויות המקומיות קובעות באופן בלעדי, באמצעות תוכניות מתאר, את השימוש שמוותר לעשות בקרקע. הנימוק המרכזי להטלת מגבלות על שימוש בקרקע הוא "טובת הציבור", עליה ממונה הריבון. כך, למשל, תימנע הקמתו של מפעל תעשייתי בלב אזור מגורים, ייקבע גובהם של בניינים, תותר או תיאסר בנייה באזור מסוים ואף תוגדר "קרקע חקלאית". במקרים מסוימים יכול הריבון (המדינה או רשות מקומית – עירייה, מועצה אזורית או מועצה מקומית, שרשויות המדינה העניקו לה מעמד ריבוני למחצה על השטח המוניציפלי שבתחומה) גם להפקיע קרקע מבעליה, לפי שיקול דעתו, לטובת מטרה ציבורית. על פי רוב ההפקעה תיעשה בתמורה לפיצוי כספי או לפיצוי חלופי. כל הפעולות האלה נעשות כאשר הריבון אינו בעל הקרקע ומעורבותו הנה מתוקף מערכות החוקים והכללים שהוא עצמו קבע.

* החוג לגיאוגרפיה וסביבת האדם, אוניברסיטת תל אביב.

1 זנדברג חיים, הסדר זכויות במקרקעין בארץ ישראל ובמדינת ישראל, המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קרן קימת לישראל, תשס"א.

הבעלות על הקרקע והריבונות עליה אינן חופפות, ולעתים קיים מתח בין בעל הקרקע לבין הריבון בכל הנוגע לשימוש בה. תופעה זו מוכרת ברוב מדינות העולם. אולם במדינת ישראל מקבלת התופעה משמעות החורגת מהתהליך הרגיל של שימוש בקרקע והופכת לסוגיה הקשורה גם בריבונות לאומית ובתיחום קווי גבול מדיניים ומינהליים בתוך המדינה.

הבעלות והריבונות על קרקע במדינת ישראל

במדינת ישראל קיים מצב ייחודי לפיו, בסדרה של מהלכים, הפכו רשויות המדינה (שהן הריבון) לבעלים של מרבית הקרקעות שבתחומיה. מצב זה גרם עם הזמן לזהות בין הריבונות על המרחב לבין הבעלות על הקרקע, בדומה למה שהיה קיים עד לא מזמן בעולם הסוציאליסטי-קומוניסטי ונשאר כך במדינות ספורות כמו קוריאה הצפונית, קובה, סין, ועוד כמה "פליטות קומוניסטיות". מצב זה איננו מקובל בעולם המערבי הדמוקרטי, ששם המדינה או הרשות העירונית היא הבעלים רק של חלק קטן משטחי המדינה או היישוב – בעוד מרביתם בבעלות פרטית. שורשי הזיהוי בין הבעלות על הקרקע לריבון במדינת ישראל בעקרון "הקרקע הלאומית", מייסודה של ההסתדרות הציונית בראשית המאה העשרים. הקביעה כי כל הקרקע שתימצא בתחומי המדינה היהודית העתידה בארץ ישראל תהיה בבעלות העם, דרך מוסדותיו הנבחרים, הביאה לייסוד "קרן קימת לישראל" – החברה הציונית בעלת הקרקע שאותה יקנו בכסף שייאסף מכל שכבות העם.² את הקרקע הזאת יחכירו המוסדות הציוניים למי שיפתח אותה למען צמיחת המדינה היהודית – בעיקר על ידי עיבוד חקלאי. הבעלות על הקרקע היתה אמורה להישמר בידי המוסדות הציוניים בבחינת, "הקרקע לא תימכר לצמיתות".

מדיניות זו, שהופעלה בעיקר במהלך תקופת השלטון הבריטי בארץ ישראל, 1948-1918, העבירה לבעלות קק"ל כמיליון דונם של "אדמת לאום", בעוד שכחצי מיליון דונם היו בידיים פרטיות יהודיות. על האדמות שבבעלות המוסדות הציוניים הוקמו יישובים – בעיקר קיבוצים ומושבים. להתרחבות השטח שבבעלות המוסדות הציוניים גרמה גם התפיסה כי ההתיישבות היא שתקבע את גבולות המדינה היהודית בעתיד, "להב המחרשה יקבע את הגבול". גישה זו תפסה מקום מרכזי בתהליך קניית

2 שילוני צבי, הקרן הקיימת לישראל וההתיישבות הציונית 1903-1914, יד יצחק בן צבי, ירושלים, 1990.

הקרקע וההתיישבות בעיר מאז פרסום הצעת "הוועדה המלכותית הבריטית" בקיץ 1937. על פי ההצעה הבריטית, מומלץ לחלק את ארץ ישראל בין היהודים לערבים

**הבעלות על
הקרקע והריבונות
עליה אינן
חופפות ולעתים
קיים מתח בין
בעל הקרקע
לבין הריבון ככל
הנוגע לשימוש
בקרקע...
במדינת ישראל
מקבלת החופה
אשמעות החורגת
מהתהליך הרגיל
של שימוש
בקרקע והופכת
לסוגיה הקשורה
גם בריבונות
לאומית ובתיחום
קווי גבול גדיניים
ומינהליים בתוך
המדינה.**

על סמך קווי מתאר, שישורטטו בעיקר על פי פרישת היישוב היהודי והערבי בארץ. חיזוק לעמדה זו ניתן בהחלטת החלוקה מנובמבר 1947, שגם בה נקבעו קווי התיחום תוך התחשבות רבה בפרישת היישובים העבריים בארץ ישראל. זאת, למרות שעל פי הצעת החלוקה, נותרו 20 יישובים יהודיים ובהם כ-10,000 תושבים בשטח המדינה הערבית המיועדת.

עם הקמת המדינה ובמהלך מלחמת הקוממיות עזבו את השטח, שהפך להיות מאוחר יותר לשטחה של מדינת ישראל, כ-700,000 לא-יהודים והקרקעות שהיו בבעלותם הועברו לידי המדינה. מאידך, כמה עשרות אלפי דונמים שהיו בבעלות יהודית פרטית או בבעלות המוסדות הציוניים נשארו מעבר לקווי התיחום של מדינת ישראל: ברצועת עזה, ביהודה ושומרון, ואף בתחומי סוריה – ברמת הגולן, ואפילו מזרחה משם. מדינת ישראל קבעה, שהקרקעות הבלתי מעובדות בארץ (קרקע "מוזאת" לפי המינוח המשפטי העות'מאני) הנן קרקעות מדינה. בשנת 1961 נחתמה אמנה בין קק"ל למדינת ישראל, ולפיה הועברו הקרקעות שבבעלות קק"ל לניהולה (אך לא לבעלותה) של מדינת ישראל. האמנה קבעה כי קרקעות המדינה לא יימכרו ויישארו לעד ברשות המדינה, שתמשיך במדיניות המוסדות הציוניים ותחכיר את קרקעותיה לאותם הגורמים שיפתחו את השטח לתועלת המדינה. כך מנהלת היום מדינת ישראל כבעלים מעשיים (אם

כי לא תמיד רשמיים) יותר מ-90% של הקרקעות בתחומיה. כתוצאה מכך נוצרה, לפחות למראית עין, זהות בין המדינה שהיא ריבונית של כל תחומה, לבין הבעלות על הקרקע. מכאן קצרה הדרך לתפיסה כי קרקע הנמצאת בבעלות יהודים אמורה להיות חלק ממדינת ישראל.

כמשך השנים התפתח אפוא אתוס, שיש לשאוף לצרף לתחומי מדינת ישראל שטחים הנמצאים בבעלות יהודית, הן של תושבי הארץ והן של יהודים תושבי חוץ – גם כאשר קרקעות אלה נמצאות בריבונותה של מדינה אחרת. כך נשמעו התביעות לצירוף קרקע בבעלות יהודית למדינת ישראל בעת שנערכו דיונים עם סוריה על תיחום קווי הגבול כינה לכין מדינת ישראל. אז הועלתה טענה כי הברון רוטשילד הוא הבעלים של קרקעות בחורן, הסמוכות לגולן, ומכאן שלגיטימי לדרוש ששטח זה יצורף למדינת ישראל. לא פעם גם הועלתה הטענה כי קרקעות בעמק עיון (מרג' עיון) שבבעלות מקצת מתושבי מטולה, צריכות להביא לסיפוח שטח זה למדינת ישראל. טענות דומות הושמעו לגבי קרקעות בבעלות יהודית שנשארו בתחום השליטה הירדנית בגדה המערבית (יהודה ושומרון) ובמקרים רבים אחרים.

בעלות וריבונות במישור המקומי

רעיון הקשר בין הבעלות לריבונות הועלה גם במישור המקומי, בתוך תחומי מדינת ישראל. במקומות שונים נשמעת התביעה לצרף לתחומי יישוב שטחים בבעלות פרטית של חלק מתושביו, גם כאשר הקרקעות נמצאות בתחום ניהול של יישוב או מועצה אזורית אחרת. תביעה זו מועלית בעיקר על ידי העיריות והמועצות המקומיות הערביות במדינת ישראל,³ שטוענות כי תיחום שטח השיפוט של יישוביהן לא התחשב בבעלויות על הקרקע. נטען כי בעבר, בתקופת השלטון הבריטי בארץ ישראל, מרבית השטחים בבעלותם של בני היישוב נכללו במסגרת התחום המוניציפלי שלו, אולם התיחום המחודש שמדינת ישראל קבעה לאחר הקמתה לא התחשב בתיחום הקודם, והעביר שטחים מהכפרים ומהעיירות הערביות לתחומי מועצות אזוריות ויישובים יהודיים. בשנים האחרונות עולות תביעות להרחיב את תחומי היישובים הערביים על ידי צירוף השטחים הנמצאים בבעלות פרטית של בני היישוב ליישובם.

גם במקרה זה עולה הקשר בין בעלות לריבונות. הבעלות הפרטית נתפסת כמנוף לצירוף שטחים לריבונותה של עירייה או של מועצה מקומית, ריבונות שתאפשר לרשות המקומית לקבוע ייעודי קרקע ושימושים בה בהתאם לרצונם של בני המקום, בעלי הקרקע – ולא על פי רצון מערכות אחרות, שבעלי הקרקע כלל לא משתייכים אליהן.

3 כך בתביעת עיריית סח'נין להרחבת גבולות העיר וכך בעשרות בקשות של ראשי עיריות ערביות אחרות במדינת ישראל.

משרד הפנים הממונה על תיחום שטחי ריבונות ושליטה של יחידות מינהל השטח (מועצות מקומיות ואזוריות, עיריות) במדינת ישראל, קבע כללים לסוגיה זו. הגישה המקובלת היא שאין לקשור בין בעלות לריבונות ואין לשנות קווי תיחום מינהליים בשל הימצאותן של קרקעות פרטיות בצד זה או אחר של הקו. עם זאת,

לעתים, בעת דיונים פרטניים על תיחום קו זה או אחר של רשות מקומית, מתחשבים בבעלויות על הקרקע.

**במשך השנים
התפתח אבוא
אחוס שיש
לשאוך לצרך
לתחומי גדינות
ישראל שטחים
הותצאים
בבעלות יהודית,
הן של תושבי
הארץ והן של
יהודים תושבי
חוץ – גם
כאשר קרקעות
אלה נוצאות
בריבונותה של
גדינה אחרת.**

זה תקף גם לגבי מערכות בינלאומיות. בעלות על קרקע של אזרח או תושב של מדינה אחת איננה יכולה לשמש בסיס לתביעה להכללת השטח הפרטי בתחומי המדינה שבה חי בעל הקרקע. זאת, בניגוד לטענות שהשמיעו גורמים ישראלים לגבי קרקעות בבעלות יהודית שנמצאות מחוץ לתחומי ישראל. עם זאת, היו מקרים שבהם התחשבו בבעלות פרטית על קרקע בעת שתוחמו קווי גבול בינלאומיים. שלושה מקרים מעין אלה הקשורים לגבולותיה של מדינת ישראל וארץ ישראל מוצגים בהמשך.

הגבול בין ארץ ישראל לסוריה וללבנון בתקופת השלטון הבריטי⁴

ב-23 בדצמבר 1920, נקבע לראשונה קו גבול בין השטח המנדטורי הצרפתי בסוריה ובלבנון לבין השטח המנדטורי הבריטי בארץ ישראל. קו זה נקבע בסדרה של דיונים שהתנהלו בלונדון ובפריז, כשהמתדיינים אינם מכירים היטב את השטח. בעקבות חתימת ההסכם יצאו משלחות מודדים לשטח כדי לסמן את קו הגבול. במהלך הסימון התברר לראשי המשלחת, הלויטננט-קולונל (סגן אלוף) הבריטי ניוקומב והלויטננט-קולונל הצרפתי פולה, כי קו הגבול המוסכם חוצה

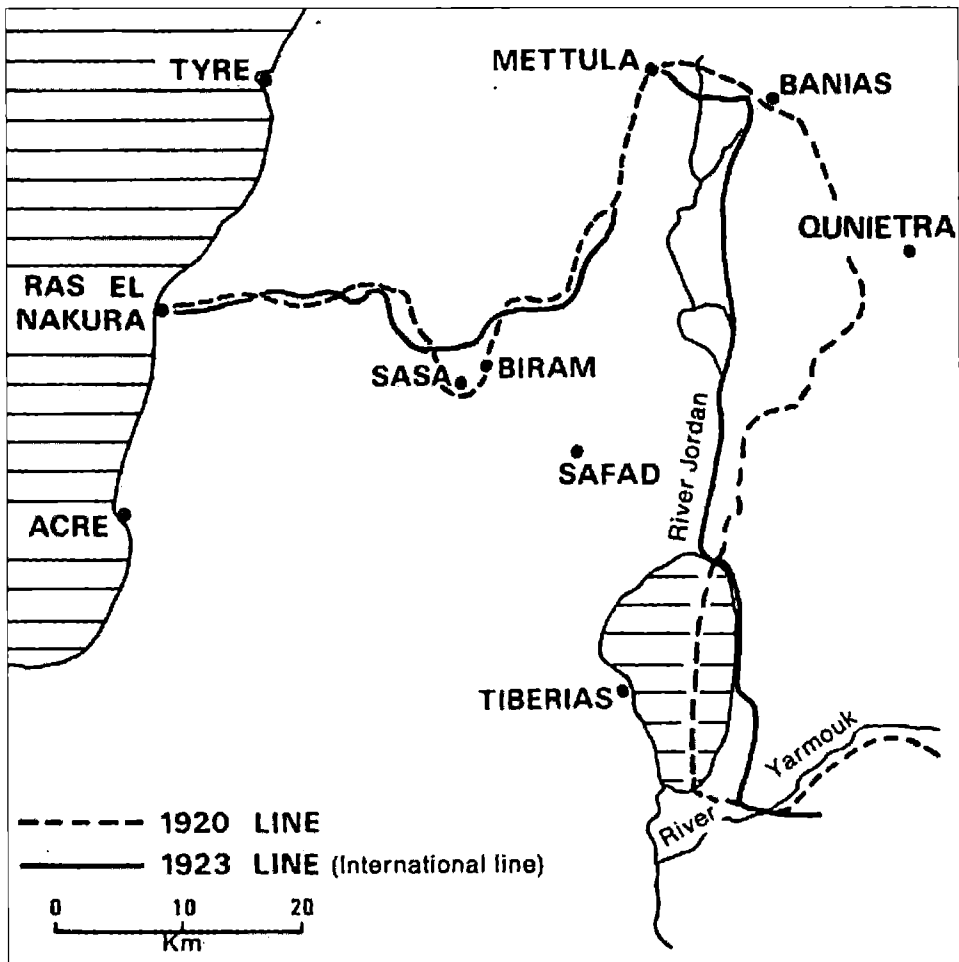
4 על פרשת קביעת הגבול בכללו – ביגר גדעון, סוגיות גיאוגרפיות ופוליטיות בתהליך קביעת גבול הצפון של ארץ ישראל בתקופת המנדט, בתוך: א. שמואלי וחוב. (עורכים), ארצות הגליל, חיפה 1983, עמ' 428-440, וכן: ביגר גדעון, ארץ רבת גבולות, המרכז למורשת בן גוריון, שדה בוקר 2001, עמ' 103-159.

לכל אורכו קרקעות כפרים שנמצאים בסמוך אליו. אילו היה נקבע קו הגבול על פי החלטות ההסכם, היה נוצר מצב שבו כמעט כל תושבי הכפרים היו מוצאים שחלק גדול מאדמותיהם נותר בתחומי המדינה השכנה. כדי למנוע מצב זה החליטו ראשי המשלחת לשנות את קו הגבול המוסכם בהתאם לתיחומי שטחי הכפרים לאורך קו הגבול. מכיוון שלא היו קיימות מפות תיחום בעלויות על השטח, אספו ראשי המשלחת את מנהיגי הכפרים משני עברי קו הגבול המוסכם וביקשו מהם להצביע איש איש על תחומי כפרו. כשהגיעו הצדדים להסכמה על תיחום שטחי הכפרים, "הזיזו" את סימוני קו הגבול וקבעו קו גבול חדש, לא לפני שהחליטו שהעברת שטח מצד אחד לצד האחר צריכה להיות מתוגמלת בהעברת שטח בגודל דומה לצד השני.

כתוצאה ממהלך זה הותווה קו גבול חדש בקטע שבין ראש הנקרה לבין מטולה. השינויים היו קטנים, אך הם הביאו למצב שבו רוב שטחי הכפרים שנותרו הן בצד הארץ ישראלי והן בצד הלבנוני השאירו בריבונותם את מרבית השטחים של בני הכפר.

במטולה, המצב היה שונה. היה צורך להבטיח לצרפתים גישה תחבורתית ישירה בין קוניטרה שבגולן לבין צור שעל חוף הים. הדרך היחידה שהובילה בין ערים אלה עברה בסמוך לבתי המושבה מטולה ולכן הקרקעות ששכנו מצפון לדרך זו נשארו בריבונות הצרפתים בלבנון, אף שהן נותרו בבעלותם של אנשי מטולה. לאחר שנים אחדות, התברר שעוד כפרים "השאירו" שטחים שכבעלותם מעבר לגבול, ולפיכך הוחלט לא לשנות את קו הגבול ובמקומו הושג "הסכם לשכנות טובה" בין ארץ ישראל לסוריה וללבנון. בהסכם זה נקבע שבעלי השטח יוכלו להגיע לאדמותיהם שמעבר לגבול ללא צורך בפרוצדורה מינהלית מסובכת. כל תושב צויד בתעודה שהתירה לו לעבור לתחומי המדינה השכנה, לעבר את הקרקע שכבעלותו ללא הפרעה, להכניס כלים חקלאיים לשטח ולהוציא את התוצרת החקלאית ללא פיקוח של הצד האחר. המסים על הקרקע שולמו בהתאם לגודל השטחים שפוצלו בין שני צדי הגבול, לריבון בשטח. כך שילמו אנשי מטולה 80% מהמס לשלטונות ארץ ישראל ו-20% ללבנון, אנשי כפר מנרה שילמו את מחצית המס לארץ ישראל ומחצית ללבנון, ואנשי דיר מימאס שילמו 75% מהמס ללבנון ו-25% מהמס לארץ ישראל. איכרי מטולה עיבדו את שטחיהם בעמק עיון בתקופת השלטון הבריטי ללא הפרעה וכך גם תושבי הכפרים משני צדי הגבול, שקרקעותיהם נשארו בצד האחר.

בקטע שבין מטולה לכינרת נוצרה בעיה גדולה עוד יותר. קו הגבול משנת 1920 חצה



מפה 1 – גבול ארץ ישראל מול סוריה ולבנון בין השנים 1920 ל-1923.

את רמת הגולן באופן שהחלק הצפוני נשאר בחלקו בתחומי ארץ ישראל, אולם בהמשכו חצה קו הגבול את הכינרת ונמשך לצד נהר הירמוך בקו ישר, דרום-מזרחי. מתווי קו הגבול גילו כי בשטח שבין קוניטרה לנהר הירדן חי שבט בדווי (בני פאדיל), וכי קו הגבול המוסכם אמור לחצות את קרקעות השבט, כך שחלק מהשבט יחיה בצד הסורי של הגבול וחלק בצד הארץ ישראלי. כדי למנוע מצב בלתי רצוי זה נקרא ראש השבט, האמיר פע'ור, להחליט האם הוא מעדיף שכל שבטו יישאר תחת ריבונות בריטית-ארץ ישראלית ואז יוסט קו הגבול מזרחה עד לקוניטרה, או שהוא מבכר להישאר תחת ריבונות צרפתית-סורית, ואז יוסט קו הגבול עד לנהר הירדן. האמיר בחר להישאר תחת ריבונות צרפתית, ולכן קו הגבול הוסט מערבה, סמוך לירדן מצדו המזרחי. כפיצוי על שטח זה שהועבר לסוריה הסכימו הצרפתים להזיז את קו הגבול מזרחה בחלק הדרומי, כך שכל אגם הכינרת, וכן שטחים ממזרח לכינרת מהכפר נוקייב (בסמוך לעין גב של היום) ועד לחמת גדר, יועברו לריבונות הבריטית בארץ ישראל. זאת מכיוון שבשטח שלייד עין גב של היום היו שטחים בבעלות העדה הבהאית, שמקום מושבה היה בחיפה ובעכו, וראש העדה, סיר עבאס, היה נתין בריטי (מפה 1).

גם בחלק זה נקבע קו הגבול לפי בעלויות על קרקע, אם כי גם כאן נותרו שטחים של כפרים מסוימים בצד האחר של קו הגבול וגם עליהם חלו כללי ה"הסכם לשכנות טובה". בסך הכול היו בשטחי ארץ ישראל 29,070 דונם בבעלות כפריים סוריים, ו-27,287 דונם שהיו בבעלות כפריים לבנוניים.

קו שביתת הנשק בין ישראל לירדן – 1950-1949⁵

ב-3 באפריל 1949 נחתם הסכם שביתת הנשק בין ישראל לבין ירדן, במסגרת מערכת הסכמי שביתת הנשק שנחתמו בין ישראל לשכנותיה עם תום מלחמת הקוממיות.

סעיפים 5 ו-6 בהסכם זה⁶ התוו את קווי שביתת הנשק שנועדו, לפי סעיף 4 בהסכם, "להתוות

5 על פרשה זו ראה בהרחבה, ושם גם מפות, אצל ברור משה, גבולות ישראל, הוצאת יבנה, 1988, עמודים 145-151.

6 הסכם שביתת הנשק אצל רוזנטל ימימה (עורכת), תעודות למדיניות החוץ של ישראל, כרך שלישי – שיחות שביתת הנשק עם מדינות ערב דצמבר 1948 – יולי 1949, ירושלים תשמ"ג, נספח ח' עמודים 712-722.

בעלות על קרקע וריבונות על שטח

את הקווים אשר מעבר להם לא ינועו הכוחות המזוינים של כל אחד מהצדדים". אף שקווים אלה סומנו על גבי מפות בהסכם שנחתם באי רודוס, הוחלט, על פי סעיף 6 פסקה 11, כי "קווי שביתת הנשק יהיו ניתנים לאותם תיקונים שיסכימו עליהם הצדדים להסכם זה, ולכל התיקונים יהיה אותו הכוח ואותו התוקף כאילו נכללו במלואם בהסכם זה".

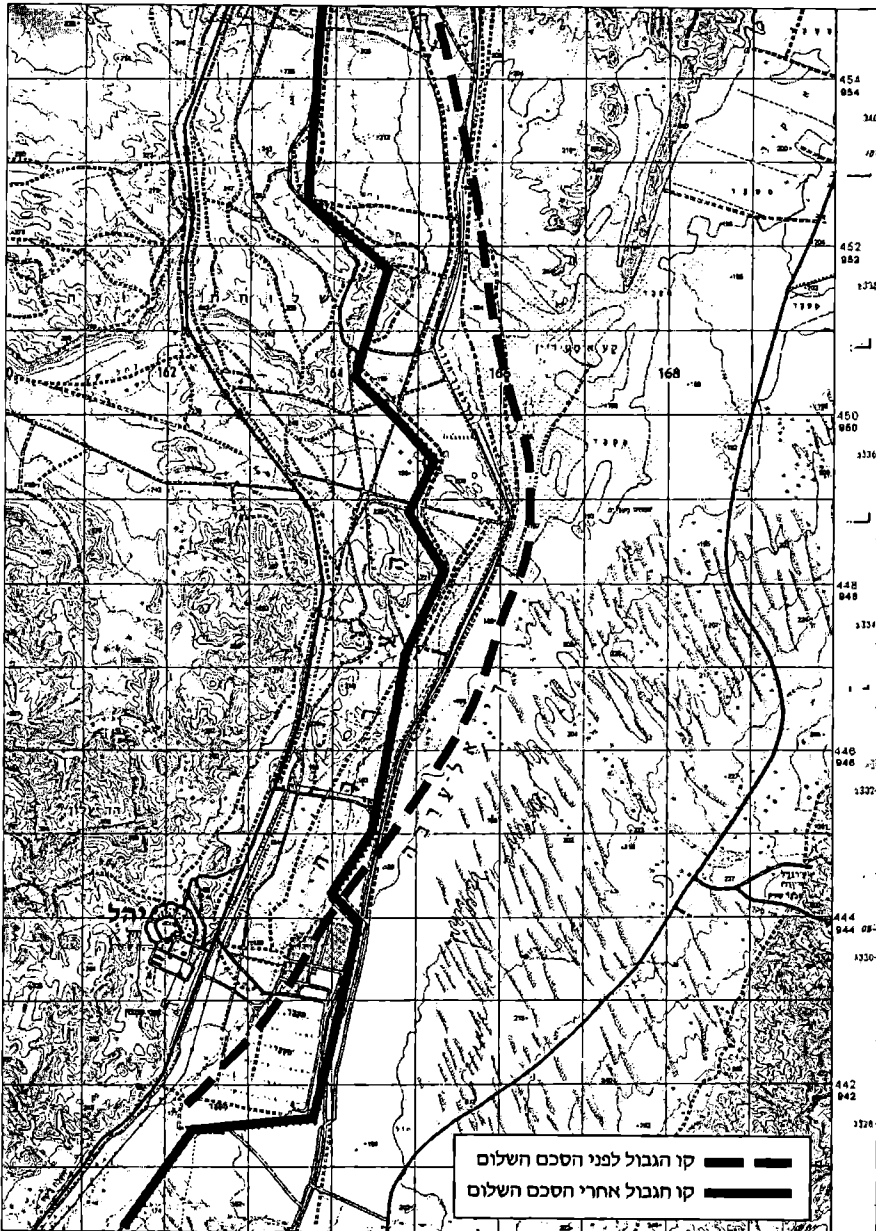
מתוקף הסכם שביתת הנשק יצאו משלחות לסמן את הקווים בשטח. במשלחות היו קצינים ישראלים וירדנים כמו גם נציגי האו"ם. פעולות בשטח, שכונו מאוחר יותר "הסכמי הקצינים", שינו במקצת את מיקומו של קו שביתת הנשק. שינויים אלה נעשו בעיקר כדי לנסות לאפשר לכפרים שהיו סמוכים לקו שביתת הנשק להחזיק באדמותיהם, גם אם להלכה נשארו קרקעות אלה מעבר לקו שנקבע בהסכם הראשוני. כך שונה מיקום הקו ליד הכפר ג'ילבון שבגללכוע, ושטחים שהיו ברשות הכפר ונשארו בתחום ישראל הועברו לתחום ירדן. תיקון דומה נעשה ליד הכפר הירדני פקועה, שם הפריד הקו המקורי לא רק בין בתי הכפר לבין גינות הירק של כמה מבתי אלא בינו לבין כמה בורות מים חיוניים שנותרו מעברו הישראלי של קו שביתת הנשק. במקביל הועברו שטחים בגודל דומה לישראל כפיצוי על העברת השטחים לירדן. גם באזור הכפר (היום עיר בישראל) אום אל-פאחם הועבר מטע זיתים לצד הירדני של הגבול כדי לא לפגוע בפרנסת משפחה שנשארה בצד הירדני, ותיקון בכיוון ההפוך נעשה מדרום-מזרח לכפר. תיקון נעשה גם באזור הכפר באקה אל-ע'רביה שם בוצעו חילופי שטחים דומים.

תיקונים מעין אלה לא נעשו בכל המקומות, וכפרים רבים שנשארו מצד זה או אחר של הקו איברו את הקשר לאדמותיהם, לעתים קרובות בשל הצורך של צד זה או אחר להחזיק בעמדה צבאית שולטת או בדרך חשובה. במקרים אלה גבר הצורך הצבאי על מימוש הבעלות על הקרקע בעת סימון הקו בשטח.

הגבול בין מדינת ישראל לממלכת ירדן⁷

במהלך הדיונים להשגת הסכם שלום בין ישראל לירדן בשנים 1993-1994, התברר כי מרבית יישובי הערבה הישראליים מחזיקים בשטחים שהם מעבדים, אף שאלה נמצאים

7 על מהלך קביעת קו הגבול עם ירדן וההסדרים הקרקעיים ראו בהרחבה ב: ביגר גדעון ודוד שטנר, גבול ישראל – ירדן 1922-1994, עיונים בתקומת ישראל, 17, 2007, עמ' 413-430.



מפה 2 – קו הגבול החדש והישן עם ירדן באזור היישוב יהל שכערכה.

**רעיון הקשר בין
הבעלות לריבונות
הועלה גם
במישור המקומי,
בתחומי מדינת
ישראל. במקומות
שונים ושומעת
התביעה לצורך
לתחומי יישוב
שטחים בבעלות
פרטית של חלק
מתושביו, גם
כאשר הקרקעות
נמצאות בתחום
ניהול של יישוב
או מועצה אזורית
אחרת. תביעה
זו בעיקר מעלות
העיריות והמועצות
המקומיות
הערביות בישראל,
שלטענתן תיחום
שטח השיפוט
של יישוביהן לא
התחשב
בבעלויות על
הקרקע.**

ממזרח לקו שביתת נשק שנקבע בשנת 1949, שהתבסס על קו הגבול המנדטורי משנת 1922. עוד הוכרר כי באזור נהריים יש שטחים שמעובדים על ידי תושבי אשדות יעקב וגשר, שטחים שנמצאו ממזרח לאפיק הירמוך שנקבע כקו גבול בשנת 1922.

מדינת ישראל עמדה על כך שקו הגבול שייקבע בין ישראל לירדן צריך לכלול את השטחים המעובדים בשטחה של מדינת ישראל. זאת, בשל החשש כי אובדן שטחים אלה יביא לפגיעה אנושה ביישובי הערבה ואפילו לחיסולם.

לאחר דין ודברים ממושך, סוכם כי קו הגבול החדש "יתבסס" על קו הגבול המנדטורי, אך יחולו בו שינויים מזעריים. ההסכם עם ירדן העביר לריבונות ישראל כ-16.8 קמ"ר (16,800 דונם) של שטחים חקלאיים שעובדו על ידי יישובי הערבה, ותמורתם העבירה ישראל לירדן רצועות שטח לאורך הגבול בגודל דומה (ראו מפה 2). בשני מקרים, באזור היישוב צופר שבערבה ובאזור נהריים, נקבע כי השטח הנמצא בבעלותם של ישראלים חברי הקיבוצים גשר ואשדות יעקב (באזור נהריים) והמושב צופר (בערבה), יישאר בתחום הריבונות הירדנית ובעלי הקרקע יכולים להיכנס אליו עם תעודות מיוחדות, לעבד אותו ולהוציא את התוצרת למדינת ישראל בלי שהשלטונות הירדניים יהיו מעורבים בדבר.

גם במקרה זה שונה קו הגבול בין המדינות בשל הימצאותן של קרקעות פרטיות של אזרחי מדינה אחת בתחום המדינה האחרת.

סיכום

ריבונות על שטח ובעלות על קרקע הם שני מושגים שונים לחלוטין. בתוקף נסיבות מיוחדות, מרבית הקרקעות במדינת ישראל נמצאות בבעלותו של הריבון – מדינת ישראל – שהיא הריבון על כל הקרקעות במדינה והיא האמורה לקבוע את השימושים שייעשו בקרקע.

ככלל, בעלות על קרקע איננה יכולה לשמש בסיס לתביעה לצרף קרקע זו לתחום המגורים של בעל הקרקע, אך במקרים מסוימים נענה הריבון, או הריבונים (במקרה של דיון בין מדינות) לבקשות מעין אלה ומשנה קו תיחום בהתאם למצב הבעלות בשטח. אך ככלל, אין בעלות מקנה ריבונות.

רפורמה חקלאית במקרקעי ישראל

גדעון ויתקון*

הוועדות הציבוריות והמקצועיות שעסקו ברפורמות בניהול מקרקעי ישראל עצרו לפתחו של המגזר החקלאי. רוב הסיבות לכך מוצדקות, בעיקר נוכח השילוב המורכב של ניהול משאבי קרקע עם אידיאולוגיה התיישבותית. זו אידיאולוגיה הנסמכת על ערכים ואתיקה שימיהם כימי "ההתיישבות החקלאית העובדת", שהתבססה על יסודות של שיתוף ואחריות הדדית. לאבות ההתיישבות השיתופית, כצנלסון, בורוכוב, גורדון וחבריהם, היה חזון מרחיק ראות, אך הם לא חזו את האפשרות שיוקמו גופים דוגמת מועצת מקרקעי ישראל ומינהל או רשות מקרקעי ישראל. ייתכן שכאשר הוחלט לחוקק את חוק מינהל מקרקעי ישראל, לא שיערו יוזמי החוק, ובהם אנשי הקרן הקימת, את מידת הסרבול והסיבוך המינהלי שייגרמו כתוצאה מיזמתם.

שיטת הקצאת הקרקע כיום בהתיישבות הכפרית היא אנכרוניסטית. היא מושתתת על הקצאת קרקע לפי "נחלות" שאין להן משמעות פונקציונלית ומתבססת על גישות אידיאולוגיות השוללות מבעל המשק את הזכות לקניין. שיטה זו של הקצאת קרקע גם מעמידה בספק את ההסדרים בין המתיישבים, רשויות המדינה ומוסדות היישוב (ובכלל זה הקק"ל והסוכנות היהודית) ויוצרת כשלים ועוולות. אין פלא שבהתיישבות הכפרית נוצרו ציפיות לרפורמה בניהול האדמות.

ברשימה הבאה אני מבקש להציג בראשי פרקים את המתווה להגדרת המוצר הסופי של הרפורמה הקרקעית הנדרשת בניהול מקרקעי ישראל במגזר הכפרי. אפתח בהנחות היסוד לגבי המערכת הכוללת של ניהול מקרקעי ישראל ובהמשך, על בסיס הנחות יסוד אלה, אמנה את השינויים הנדרשים, לדעתי, בניהול המקרקעין בהתיישבות הכפרית.

* עורך דין. בעבר מנכ"ל מינהל מקרקעי ישראל.

הנחות יסוד

המגמה בניהול מקרקעי ישראל היא העברת הבעלות במקרקעין שפותחו לחוכרים, והותרת כל זכויות הבנייה וניצול הקרקע בעתיד בידיהם. מגמה זו מתקיימת הלכה למעשה בקרקע למגורים עירוניים בבנייה רוויה, ואמורה להיות מיושמת בהמשך בבנייה למגורים צמודי קרקע וגם בקרקע המשמשת לתעסוקה. מינהל מקרקעי ישראל במתכונתו הנוכחית, או במתכונת חדשה בדמות "רשות מקרקעי ישראל" ימשיך להתקיים, כאשר עיקר תפקידו הוא להבטיח עתודות קרקע זמינות לפרויקטים בעלי חשיבות לאומית. ל"רשות" לא תהיה בלעדיות על ניהול מקרקעי ציבור, כפי שנהוג כיום בניהול המקרקעין העירוניים בידי הרשויות המקומיות, וכפי שנהוג כיום גם לגבי רשויות המנהלות מקרקעין על פי חוק (רשות הנמלים, רשות שדות התעופה וכיו"ב). רשות מקרקעי ישראל הבאה במקום המינהל, תפעל בעתיד כגוף עסקי בעל יכולת שיווק ותודעת שירות ללקוחותיו. לשם כך יהיה צורך להגדיר מחדש את תפקידי הניהול של המינהל. המשמעות של הפיכת המינהל ל"רשות" היא ביכולת של המינהל להשתמש בתקבוליו לצורך פיתוח קרקע. זו היא שבירה של אחד מעקרונות "האמנה" ולפיה, תקבולי המינהל מועברים לבעלי הקרקע (המדינה וקק"ל), כאשר המדינה נושאת בהוצאות הניהול והקק"ל, באמצעות מינהל פיתוח הקרקע, נושאת בעלויות פיתוח הקרקע.

לדעתי יש סבירות נמוכה שהקרן הקימת לישראל תנהל את הקרקע שבבעלותה בכוחות עצמה. נכון שהיפרדות מלאה או חלקית של הקרן הקימת ממינהל מקרקעי ישראל תאפשר לה להשיב לעצמה את המעמד המיוחד שהיה לה בקידום ההתיישבות הכפרית, כאשר הרוב הגדול של קרקעות הקרן הקימת לישראל מצויות במרחב הכפרי. עם זאת, לא נראה שיש בכוחה של הקרן הקימת להיפרד ממינהל מקרקעי ישראל או מהרשות החדשה למקרקעין, גם אם מבחינה משפטית האמנה שבין הקרן הקימת למדינה מאפשרת היפרדות כזאת. לפיכך, הצעת הרפורמה בניהול הקרקע החקלאית עומדת בין אם הקרן הקימת תיפרד מהמינהל ובין אם לא.

המגמה היא שבעתיד לא ישמש המינהל "שומר החותם" האידיאולוגי של ההתיישבות הכפרית, וישאיר לרשויות המתאימות ובעיקר לרשם האגודות השיתופיות ולמשרד החקלאות ופיתוח הכפר את עיצוב פני הכפר בנושאים שאינם ניהול מובהק של מקרקעין. חשוב גם שמינהל מקרקעי ישראל לא יעסוק בעתיד בנושאים המסורים

לרשויות התכנון והבנייה ולא יכניס להחלטות המועצה נורמות תכנוניות כגון – הגדרת "השטח הצהוב" בנחלה או הגבלת אזור תעסוקה ביישוב.

שיטת הקצאת

הקרקע כיום

בהתיישבות

הכפרית היא

אוכרוניסטית.

היא אושתחת

על הקצאת

קרקע לפי

"נחלות" שאין

להן משמעות

פונקציונלית

ואתבססת

על גישות

אידיאולוגיות

השוללות מבעל

המשק את הזכות

לקניין. שיטה

זו של הקצאת

קרקע גם

מעמידה בספק

את ההסדרים

בין המתיישבים,

רשויות המדינה

ואוסדות היישוב

יוצרת כשלים

ועוולות.

הנחת המוצא היא שאין מתנות חינם. עבור רכישת זכויות בקרקע ועבור השימוש בקרקע יש לשלם לבעלי הקרקע על פי ערכה הריאלי. "הנחות" במחירי קרקע לאוכלוסיות מועדפות ובאזורי פיתוח יתוקצבו בתקצוב ריאלי ויירשמו כהכנסה מהמקרקעין (זהו המצב הקיים על פי חוק יסודות התקציב). תשלומים שנקבעים כיום באופן חד צדדי על ידי המינהל (למשל, "הוצאות פיתוח") ייקבעו בתקנות בפיקוח ועדת הכלכלה או ועדת הכספים של הכנסת. אחרת, ייקבעו התשלומים במשא ומתן בין היזם למינהל, תוך שמירת זכות היזם לממן את הפיתוח בעצמו ולא באמצעות החברות המנהלות מטעם המינהל. שומת הקרקע החקלאית לצורך קביעת דמי חכירה (שנתיים או מהווניים) ולצורך משא ומתן על פיצוי בעת השבת המוחקר למינהל תיעשה על ידי שמאים שתחום התמחותם הוא קרקע חקלאית, ובהתייעצות עם משרד החקלאות ופיתוח הכפר. שומת הקרקע לצורך קביעת דמי השימוש או החכירה, תהיה לקרקע ללא פיתוח, ללא השקעות במחוכרים (מפעלי השקיה, נטיעת עצים וכיו"ב) וללא השבחות שאינן תוצאה של השקעות מינהל מקרקעי ישראל.

תנאי החכירה

תנאי החכירה במגזר הכפרי צריכים להיות זהים ככל האפשר לתנאי החכירה בקרקע עירונית. תהיה הבחנה בין תנאי החכירה על פי ייעוד הקרקע: קרקע למגורים,

קרקע לתעסוקה חקלאית וקרקע לתעסוקה לא חקלאית (בכלל זה מלאכה, מסחר ושירותים וכו'). ייעוד הקרקע ייקבע בתוכנית על פי חוק התכנון והבנייה. לפיכך, בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל ובחווה החכירה לא יוטלו מגבלות תכנוניות אדמיניסטרטיביות למעט הקביעה כי ייעוד הקרקע והשימוש בה יהיו על פי תוכנית המאושרת כחוק.

במתווה הרפורמה, קרקע המיועדת למגורים צמודי קרקע בכפר תוחדר לתקופה של 98 שנים וקרקע למגורים בבנייה רוויה (בעיקר בקיבוצים ובמוסדות חינוך חקלאיים) תוחדר לתקופה של 196 שנים. קרקע המיועדת לתעסוקה לא חקלאית במשבצת הקבע של היישוב, תוחדר לתקופה של 49 שנים עם זכות חידוש לתקופות נוספות בתנאי חכירה מהוונים. מינהל מקרקעי ישראל יכיר בזכויות המחזיקים בקרקע שמשמשת לבנייה במגזר הכפרי בדיוק כפי שהוא מכיר בזכויות החוכרים העירוניים. בקרקע המיועדת על פי תוכנית למגורים, ייחשבו זכויות המחזיקים יותר מ-42 שנים כאילו שילמו 80% דמי חכירה, ללא צורך בהוכחה ובהתחשבות. לקרקע המיועדת על פי תוכנית לבנייה למגורים ולתעסוקה שאינה חקלאית, יתאפשר היוון בתמורה לתשלום, כמקובל במגזר העירוני.

ועדת ההחלטות בראשות מנהל הרשות לתכנון במשרד החקלאות ופיתוח הכפר תהיה הגוף שימליץ על החכרת קרקע חקלאית לאנשי המקום ביישוב כפרי. מפת החכירה של משבצת היישוב תפרט את חלוקת השטחים (פרצלציה) על ייעודם, בהתאם לתשריט חלוקה המאושר בתוכנית על פי חוק. להקטנת החיכוך בין מינהל מקרקעי ישראל לחוכרים, המינהל לא יהיה שותף בשיקולים העתידיים של האגודה השיתופית בבואה להמליץ על מסירת זכויות או העברת זכויות חכירה ("ועדות קבלה"). הנושא יהיה נתון לביקורת רשם האגודות השיתופיות באופן בלעדי. תנאי החכירה ייקבעו בחוזי חכירה נפרדים לכל חלקה בהתאם למטרת החכירה. במקום שהחוכרת היא האגודה השיתופית החקלאית, תחליט האגודה אילו חלקות יירשמו על שם החברים באגודה ואילו שטחים יירשמו על שם האגודה. האגודה וחברי האגודה שהחלקות יירשמו על שםם יהיו רשאים להחכיר את הקרקע בחכירת משנה בהתאם לכללים שיקבע משרד החקלאות ופיתוח הכפר ובהתאם לאישור רשם האגודות השיתופיות.

דמי החכירה לקרקע חקלאית ייגזרו מפוטנציאל הייצור של הקרקע. לפיכך, לא יהיו

עוד "דמי חכירה סמליים", כנהוג זה מכבר בהעברת זכויות מחוכרים למעבדים אחרים. כתוצאה מכך תקטן עד מאוד הכדאיות בהחזקת קרקע ללא עיבודה. שומת הקרקע החקלאית היא עבור קרקע ללא פיתוח, ללא "מחוכרים", בין אם מדובר בהשקעות

**לא וראה שיש
בכוחה של הקרן
הקימת להיפרד
מהיחול מקרקעי
ישראל או
מהרשות החדשה
למקרקעין, גם
אם מבחינה
משפטית האמנה
שבין הקרן
הקימת למדינה
אנכשרת
היפרדות כזאת.
לפיכך, הצעת
הרפורמה
בניהול הקרקע
החקלאית עומדת
בין אם הקרן
הקימת תיפרד
מהיחול ובין אם
לא.**

פיזיות (רשתות השקיה) ובין אם בזכויות משפטיות (כמו זכויות מים או מכסת חלב). לפיכך, שומת הקרקע החקלאית תיקבע על פי ערך התפוקה הנקייה של דונם קרקע ללא השקיה (למשל חיטה), לפי האזור האקולוגי בו מצויה הקרקע. מכסת דמי החכירה תיקבע על בסיס 5% משווי תפוקה נקייה ממוצעת בקרקע חקלאית באותו אזור. על שומת הקרקע יופעלו ההנחות במחירי הקרקע הניתנות באזורי עדיפות לאומית. פועל יוצא של מדיניות דמי חכירה ריאליים הוא, כי בעתיד לא ייגבו "דמי הסכמה" בעת העברת זכויות חכירה במגזר החקלאי. דמי ההסכמה בוטלו זה מכבר במגזר העירוני. במידה שבעת ההעברה ייווצר שבח מקרקעין, ישולמו מסי שבח והיטלי השבחה על פי דרישות החוק.

חוכר קרקע במגזר הכפרי לדורות יהיה רשאי לזווג שינוי ייעוד או תוספת אפשרויות של ניצול הקרקע כנגד תשלום מלא עבור זכויות החכירה הנוספות, ובכפוף לאישור רשויות התכנון על פי חוק התכנון והבנייה. במקום שתקנון האגודה השיתופית קובע כי נדרשת הסכמת האגודה, תיקבע הדרישה בחוזה החכירה. בחוזה חכירה לקרקע חקלאית יישמר העיקרון שלפיו, עם שינוי ייעוד הקרקע מתבטל חוזה החכירה והקרקע חוזרת לבעליה כנגד פיצויים לחוכר בעבור השקעותיו בה. ההבחנה בין "משבצת קבע" ל"קרקע זמנית" מתייתרת. החוכר יהיה רשאי לעשות כל שימוש בקרקע על פי ייעודה בחוק התכנון והבנייה ללא מגבלות מינהליות בשל סטטוס החכירה. בהפקעה או בביטול חוזה חכירה שלא על פי יוזמת החוכר, ישולמו פיצויים גם עבור אובדן הכנסה, תוך התחשבות באפשרויות להעמיד לחוכר קרקע חלופית.

עתיד "הנחלה החקלאית"

שיטת תכנון ההתיישבות החקלאית על פי הדגם של "טיפוסי משק" ו"נחלות" היוותה את היסוד הנורמטיבי לתכנון ההתיישבות. שיטת הקצאת קרקע חקלאית על פי מפתח של "נחלות" נחשבה בעבר למתקדמת ביותר. זו היתה שיטה צודקת, כי התייחסה למכלול הקצאת אמצעי ייצור לבתי אב בהתיישבות המתוכננת. אמצעי הייצור כללו קרקע, מכסת מים, מכסות שיווק וייצור של תוצרת חקלאית וחקן השקעות בתקציב ההתיישבות של המוסדות המיישבים. כמעט כל אלו לא קיימים עוד. החקלאות וההתיישבות עברו ממשטר של "משק מתוכנן" למשטר של ניהול חופשי כמעט ללא מעורבות ממשלתית או ציבורית. מכסת הקרקע על פי נחלות נשארה שריד לתקופת המשק המתוכנן. במשק המתוכנן הוטלו על "הנחלה" מגבלות רבות: איסור פיצול הנחלה, איסור שותפויות בקרקע ובמים, איסור על צירוף קרקעות לנחלה בדרך של רכישת נחלות או חלקי נחלות, מגבלות על מספר בתי האב המורשים לגור בנחלה, מגבלות על הבנייה ופיתוח הנחלה, מגבלות בהליכי הורשת המשק ועוד. שיטת הנחלות שהתאימה למשק המשפחתי בשנות החמישים, מעולם לא התאימה לקיבוץ ואינה מתאימה עוד למשק המשפחתי המודרני.

לדעתי הגיע הזמן להיפרד ממשטר הנחלות. צעד ראשון וחשוב בכיוון זה כבר נעשה כאשר התקבלה במועצת מקרקעי ישראל החלטה 979 המנתקת בין אזור הבינוי בנחלה לבין המשק החקלאי. על פי החלטה 979, תותר בניית בתי מגורים בחצר המשק ככל שתאפשר תוכנית המתאר של היישוב, ורק בית מגורים אחד יוצמד לחלקת העיבוד החקלאי. אינני מציע לאפשר פיצול חלקות עיבוד חקלאיות, כדי שלא לאבד את היכולת הפונקציונלית בשל עודף פיצולים. מנגד, אני מציע להחיות את החלטות משרד החקלאות ופיתוח הכפר ואת החלטות מועצת מקרקעי ישראל בדבר "ניוד זכויות חכירה" של קרקע חקלאית. עלינו להשלים עם כך שבעידן הנוכחי, המשק המשפחתי אינו אחיד בגודלו. יש מי שמוצא את פרנסתו בחקלאות וזקוק על כן לשטחים נוספים, ואחרים מוצאים את פרנסתם באופן מלא או חלקי מחוץ לחקלאות ואין להם צורך במלוא מכסת הקרקע שהועמדה לרשותם. גביית דמי חכירה ריאליים כפי שמוצע במסגרת הרפורמה בקרקע החקלאית, תטיל נטל כספי מיותר על מי שאינו עושה שימוש במקרקעי הנחלה.

להערכתו אין בדברי חידוש רב, משום שבמציאות נמצאה הדרך, גם אם לא במתכונת

משפטית ראויה, לעקוף את המגבלות שמטילה השיטה הנוהגת. היקף החריגות כבנייה ובשימושי קרקע בהתיישבות יצא מכלל שליטה. בעלי זכויות חכירה שוכרים ומשכירים קרקעות חקלאיות, יוצרים שותפויות, מגייסים הון להשקעות, מסכים מבני משק שאין להם שימוש ליעודים אחרים – והכול כאילו אין דין ואין דיין. ידיהן של הרשויות, ובכלל זה מינהל מקרקעי ישראל קצרה מלאכוף את החוק. אינני בא להציע "הלבנה" של האסור בנימוק של קושי באכיפה, אלא להצביע על הצורך ברפורמה מקיפה בשיטת החכירה של קרקע חקלאית במקרקעי ישראל וביצירת תנאים לניהול מושכל של משאב הקרקע בהתיישבות הכפרית.

**האחדת מדיניות
הקרקע במגזר
העירוני עם
מדיניות הקרקע
במגזר החקלאי
תואמת את
התגמה של
שילוב העיר
והכפר, שהיא
תוצאה של התצב
המתמשך שבו
החקלאות אינה
מקור הכנסה
והתעסוקה
היחיד, ואף לא
העיקר, של
המגזר הכפרי.**

עלויות ותועלות ברפורמה המוצעת

1. הרפורמה המוצעת כרוכה הן בעלויות ישירות המהוות הפסד הכנסה לבעלי הקרקע (אוצר המדינה והקרן הקימת לישראל) והן בתועלות ישירות שנובעות מהכנסות נוספות לבעלי הקרקע כתוצאה מביטול עיוותים, תשלום דמי חכירה מהוונים ותשלום שאינו ריאלי עבור השימוש בקרקע. ניתן לאמוד את היקף התועלות והעלויות על פי נתוני תקציב מינהל מקרקעי ישראל.

בצד התועלות הכספיות הישירות:

הכנסה מהיוון דמי החכירה של יחידות המגורים כמושבים

- מחיר קרקע ליחידת דיור כמושבים במרכז הארץ: 600,000 ש' ליחידת דיור. מספר יחידות הדיור הוא כ־20,000. בסה"כ: 12 מיליארד שקלים. היוון לפי 5.5% ליחידת דיור יתרום 660 מיליון שקל. יש להניח כי פרישת ההכנסות תהיה על פני חמש שנים לפחות (כמו בהיוון העירוני).
- באזורי הפריפריה יש עוד כ־14,000 יחידות דיור שלא נלקחו בחשבון ההכנסה מהיוון.

הכנסה משימוש בקרקע לתעסוקה

- על פי האומדן, יש כיום כ-14,000 עסקים ללא היתר, שאי-אפשר לקבל עבורם היתר בשל מגבלות המינהל על שימושי הקרקע. בהנחה שהסרת המגבלות תאפשר לכמחצית העסקים להגיש בקשה להיתר, יהיה אפשר לגבות סכום של כ-800 מיליון שקל נוספים. כיום גובה המינהל סכומים אלו רק ממי שנפסקו נגדם "דמי שימוש ראויים" בהליכים משפטיים.

בצד העלויות הכספיות:

העלות הברורה היא מביטול חובת תשלום דמי הסכמה בעת העברת זכויות חכירה. סך כל הכנסות המינהל מדמי הסכמה הם כ-84 מיליון שקל לשנה (במגזר העירוני והחקלאי ביחד). יש להניח שעיקר ההכנסות מדמי ההסכמה הן במגזר החקלאי. ביטול דמי ההסכמה במגזר העירוני היה התמריץ העיקרי לביצוע ההיוון, שההכנסות ממנו עולות בהרבה על ההכנסות מדמי ההסכמה.

2. הרפורמה המוצעת תגרום לתועלות עקיפות שקשה יותר לאמוד אותן, אך חשיבותן אינה נופלת ואולי אף עולה על התועלות הישירות הניתנות למדידה כספית מיידיית:

- חלוקת עבודה רציונלית בין משרדי הממשלה: מינהל התכנון במשרד הפנים יהיה אחראי להכנת תוכניות המתאר הארצית, המחוזית והמקומית, ואילו משרד החקלאות ופיתוח הכפר יקבע את מדיניות הפיתוח במגזר הכפרי. כך גם לגבי רשם האגודות השיתופיות ומשרדי הממשלה האחרים.
- גביית דמי חכירה ריאליים על השימוש בקרקע חקלאית: הפרדת התשלום עבור השימוש בקרקע חקלאית מהתשלום עבור השימוש בקרקע למגורים תאפשר להחיל מדיניות של תשלום דמי חכירה ריאליים עבור השימוש בקרקע חקלאית. גם אם נקבל כי באופן מיידי התשלום יהיה עבור קרקע ללא פיתוח (וללא השבחות החוכר) הרי שבפועל, יהיה מחיר לאחזקת קרקע ללא עיבוד.
- הרפורמה תגרום להרחבת השימוש בקרקע בהתיישבות הכפרית למטרות תעסוקה ותחרות בכך לעידוד היזמות והצמיחה באזורים כפריים. ויסות השימוש בקרקע כדי לשמור על שטחים פתוחים ועל שימור הקרקע החקלאית ינוהל על ידי רשויות התכנון והבנייה המופקדות על כך על פי החוק. האיזון הנדרש בין השמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים, לבין העמדת עתודות קרקע זמינות ליזמות ולפיתוח כלכלי יושג במיטבו במסגרת דיון בוועדות התכנון והבנייה, שיש להן

את הכלים להעריך את ההשפעות הסביבתיות של שימושי הקרקע השונים. למינהל אין כלים כאלה, ועל כן המנגנון המשמש את המינהל לדיכוי השימוש בקרקע חקלאית הוא מנגנון בעל אופי ביורוקרטי מובהק (לדוגמה, ההכרזה על "השטח הצהוב" תוך התעלמות מכל שיקול תכנוני אחר).

- האחדת מדיניות הקרקע במגזר העירוני עם מדיניות הקרקע במגזר החקלאי תואמת את המגמה של שילוב העיר והכפר, שהיא תוצאה של המצב המתמשך שבו החקלאות אינה מקור הפרנסה והתעסוקה היחיד, ואף לא העיקרי, של המגזר הכפרי, על אף חשיבותה הרבה. מגמה זו תואמת גם את מגמת השינויים וההתפתחויות בתחום התכנון והבנייה והשמירה על הסביבה בישראל.

- לרפורמה המוצעת צפויות להיות השלכות מהותיות על צמיחתו של המשק בישראל. ייעול ופישוט הליכי הקצאת קרקע, תכנון התאמת כלי ניהול המקרקעין לצרכים העכשוויים ולמדיניות המעודכנת – כל אלה יסייעו ללא ספק לקידום מדיניות הממשלה ליצירת סביבה תומכת צמיחה ולצמצום הפערים החברתיים. לצד התרומה למשק ולמדינה, כרוך יישומה של הרפורמה בשינויים ארגוניים שיביאו להתייעלות ולצמצום החיכוך בין החוכרים למינהל מקרקעי ישראל.

- על רקע הרפורמה המוצעת בחוק התכנון והבנייה (החלטת הממשלה מספר 4103 מיום 9.8.2005), שנועדה לחזק את סמכויות ועדות התכנון המקומיות כדי לייעל את הליכי התכנון, מוצע לעדכן את ההיררכיה בין סמכות התכנון של מינהל מקרקעי ישראל בקביעת שימושי הקרקע במרחב הכפרי, לבין הסמכויות של מוסדות התכנון, וליצור איזון מחודש במערכת התכנון בין המינהל לרשויות התכנון והבנייה.

- הצורך בשמירה על שטחים פתוחים וההגנה על השטחים המיועדים להישמר לקרקע חקלאית ולשטח פתוח על פי מדיניות התכנון, הוא עקרון יסוד במדיניות התכנון הארצית כפי שעוגן בין השאר בתמ"א 35. במטרה לייעל את הליכי התכנון ולמנוע כפל דיונים, עודכנו סמכויות הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים, עודכנו סמכויות הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה ונקבעה היררכיית בקרה על הוועדות המקומיות והמחוזיות. לפיכך אין עוד צורך ביצירת כלים רגולטוריים מקבילים באמצעות החלטות של מועצת מקרקעי ישראל. העברת מלוא הסמכות לאישור ייעודי השימוש בקרקע לרשויות התכנון והבנייה תשחרר את מינהל מקרקעי ישראל מעומס מינהלי מיותר ותמקד את סמכותן של הרשויות המופקדות על פי החוק על התכנון והבנייה.

- החלטות מועצת מקרקעי ישראל יוצרות זכויות בנייה ופיתוח שהן מעין זכות העומדת לחוכר קרקע חקלאית. כך לדוגמה, החלטה 755 (רו"ח ועדת קדמון) שנועדה לרסן את היקף התעסוקה הלא חקלאית בנחלות במושבים, הפכה לגורם מדרבן להרחבת התופעה. זאת משום שמאז ההחלטה נוצרה זכות לכל בעל נחלה ל-500 מ"ר שטח תעסוקה בנחלה. הקשר בין זכויות קניין שמקורן בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל לבין זכויות תכנון ופיתוח שמקורן בתוכניות מתאר, יוצר לחץ כלכלי ותביעות לפיצויים בשל פגיעה בשווי זכויות הקניין. הוועדות לתכנון ולבנייה מתקשות לעמוד בלחץ זה.

הרפורמה לפרטיה

התחום	מצב קיים	מצב לאחר הרפורמה
חווה החכירה		
חווה החכירה	החווה בשם הקק"ל, רשות הפיתוח והמדינה, ללא הבחנה בין הבעלים.	במקום שיש בעלויות קרקע שונות (מדינה, רשות פיתוח וקק"ל) ייחתמו חוזים נפרדים בשם כל אחד מהבעלים בנפרד על פי הרשום בספרי המקרקעין, כדי לשחרר את מקרקעי המדינה ורשות הפיתוח ממגבלות הקק"ל. החווה יעוגן כ"הסכם לדוגמה" בתקנות על פי חוק מינהל מנהל מקרקעי ישראל, לאחר שיקבל את אישור ביה"ד לחוזים אחידים שאין בהסכם תנאים מקפחים.
חווה המושב	אין נוסח מוסכם של חווה חכירה לדורות למושב ולכפר השיתופי.	ייקבע לוח זמנים מחייב לסיום הכנת נוסח חווה חכירה והבאתו לאישור מועצת מקרקעי ישראל. טענות בדבר תנאים מקפחים בהצעת החווה יתבררו בפני בית הדין לחוזים אחידים או בפני גורם מוסכם אחר.

התחום	מצב קיים	מצב לאחר הרפורמה
רישום החכירה במושב ובכפר השיתופי	החלטה 823: חלקה א' תוכר ל-4 תקופות של 49 שנים. יתר החלקות יוחכרו בחוזה לדורות לאגודה השיתופית תוך שמירת זכויות בעלי הנחלות במלואן; האגודה השיתופית רשאית להחליט כי לבעל הנחלה יוחכרו חלקות נוספות (חלקות ב') המהוות את יתר שטח הנחלה.	מאז שנת 1998, המינהל לא מבצע את החלטת המועצה 823. מוצע כי במסגרת הרפורמה יבצע המינהל את החלטת המועצה.
חידוש חוזה החכירה		
חידוש חכירה לדורות, קיבוץ	החלפת החוזה ב"חוזה קיבוץ" וביטול חוזים קודמים. דרישה להגדיר בחוזה נפרד "שטחים זמניים". החוזה כפוף להחלטות שיתקבלו בעתיד במועצת מקרקעי ישראל.	חידוש החכירה לא יותנה בביטול החוזים הישנים של הקק"ל. זכויות קניין שנקבעו בחוזה הקרן הקיימת ימשיכו להתקיים גם לאחר החלפת החוזים, אלא אם החוכר ויתר במפורש על זכויות מכוח חוזים קודמים. החוזה החדש יעוגן בתקנות כ"חוזה לדוגמה".
חידוש חכירה לדורות, נחלה במושב וכפר שיתופי, ומשקי עזר	מושב וכפר שיתופי: אין נוסח "חוזה משבצת" לאגודה ואין נוסח חוזה נחלה. הארכת תוקף חוזה הקק"ל רק במקום שנאמר בחוזה כי החוזה יחודש באותם תנאים. על פי דרישת החוכר ניתן חוזה נחלה (חידוש ביובל) הכפוף להחלטתו בחוזה קבע בעתיד. החוזה כפוף להחלטות שיתקבלו בעתיד במועצת מקרקעי ישראל.	חוזה חכירה לנחלה במושב והסכם מסגרת בין האגודה השיתופית למינהל מקרקעי ישראל ייקבעו בהסכם חכירה לדורות. תיערך בדיקה לגבי תנאים מקפחים בהסכם הקיבוץ הנהוג כיום. דיון בטענות בדבר "זכויות עבר" ייעשה במסגרת הדיון בבית הדין לחוזים אחרים. החוזה החדש יעוגן בתקנות כ"חוזה לדוגמה".

מצב לאחר הרפורמה	מצב קיים	התחום
<p>ייקבע לוח זמנים שיחייב את המינהל לעריכת חוות הדעת והבריקות השונות. תבוטל בדיקת הפיקוח למילוי מטרת החכירה כתנאי לחידוש החכירה. המינהל רשאי לפקח בכל עת על קיום תנאי החוזה. החוזה החדש יעוגן בתקנות כ"חוזה לדוגמה".</p>	<p>החלטה 1146: נדרשת חוות דעת תכנונית של המחוז, בדיקת הפיקוח למילוי מטרת החכירה, החלפת החוזה בחוזה חדש.</p>	<p>חידוש חוזה חכירה חקלאי לזמן ארוך</p>
הקצאת קרקע לנחלות		
<p>הנושא בסמכות רשם האגודות השיתופיות. האגודה השיתופית באישור הרשם תחליט כיצד להקצות את מקרקעי האגודה השיתופית בין בעלי הנחלות.</p>	<p>דרישה לחלוקה שוויונית של הקרקע לנחלות במסגרת האגודה השיתופית.</p>	<p>הקצאת קרקע לנחלות במושב</p>
<p>קביעת מספר הנחלות וגודלן בסמכות שר החקלאות ועל פי תוכנית מתאר מאושרת. למינהל מקרקעי ישראל אין שיקול דעת בעניין זה. נחלות ריקות או פנויות הן בפיקדון באגודה השיתופית או הסוכנות היהודית, במקום שהסוכנות היהודית היא צד להסכם משולש. איוש נחלות מאושרת הוא בסמכות האגודה השיתופית (או הסוכנות היהודית, לפי העניין), שתעביר את המלצתה למינהל לצורך עריכת חוזה חכירה. חילוקי דעות יתבררו אצל הרשם.</p>	<p>איוש נחלות ריקות רק ביישובי קו העימות. ביתר אזורי הארץ, דרישה למכרז של מינהל מקרקעי ישראל. המינהל אינו חייב להסכים להמלצת שר החקלאות לתוספת נחלות או להכפלת מספר הנחלות (על ידי חלוקת הנחלה לשניים).</p>	<p>תוספת נחלות ואיוש נחלות ריקות</p>

מצב לאחר הרפורמה	מצב קיים	התחום
הקצאת קרקע לשכונות מגורים ("הרחבות")		
<p>תידרש המלצת האגודה השיתופית או האגודה הקהילתית (במקום שיש) לגבי כל מועמד להקצאת קרקע ביישוב.</p>	<p>החלטה 1110: מספר יחידות הדיור בהרחבה שישווקו על פי המלצת האגודה השיתופית יוגבל ל-115% ממספר הנחלות. יחידות נוספות ישווקו על ידי המינהל במכרז פומבי.</p>	<p>שיווק שכונות מגורים</p>
דמי חכירה בחקלאות ובהתיישבות		
<p>דמי החכירה לקרקע חקלאית ייקבעו על פי שיעור של 5% מפוטנציאל ההכנסה הנקייה של הקרקע ללא פיתוח, ללא השקעות החקלאי (השבחות ונטיעות) וללא זכויות מים או מכסות ייצור ושיווק. החישוב יתבסס על תחשיבי גידול חיטה ללא השקיה, של משרד החקלאות. על פי בחירת החוכר, יהוונו דמי החכירה לקרקע חקלאית המוחכרת בחוזה חכירה לדרות. דמי החכירה למגורים יהיו מהוונים כמקובל במגזר העירוני (5% דמי חכירה לשנה, 5.5% עבור חידוש החכירה ביובל החכירה). דמי החכירה לתעסוקה ייקבעו כמקובל במגזר העירוני. הנחות בשיעור דמי החכירה ייקבעו באזורי עדיפות לאומית וקו העימות כמקובל במגזר העירוני באותם האזורים. כללים אלו יוחלו גם על משקי עזר.</p>	<p>דמי החכירה לנחלה נקבעים על פי בסיס נורמטיבי (2% מההכנסה הנקייה הממוצעת מהמשק החקלאי), ללא אפשרות היוון. דמי החכירה כוללים את התשלום הן עבור השימוש למגורים, והן עבור השימוש בקרקע החקלאית ובקרקע למבני המשק החקלאיים. דמי היתר עבור בנייה של יותר מ-160 מ"ר ליחידת דיור הם דמי חכירה מהוונים. עבור שימושים לא חקלאיים, נדרש תשלום דמי חכירה שנתיים בשיעור 5% משווי הקרקע או בהיוון.</p>	<p>דמי חכירה</p>

התחום	מצב קיים	מצב לאחר הרפורמה
זכויות בנייה עתידיות	החלטה 979/1155: תשלום 3.75% כדמי חכירה מהוונים עבור יחידת הדיור הקיימת. מתן אפשרות להשלמה ל-33% עבור זכויות בנייה עתידיות (עד 375 מ"ר בנחלה במושב, והשלמה ל-33% בעת העברת זכויות. כיום ההחלטה לא ניתנת לביצוע.	היוון בנייה קיימת לפי 5.5% כמקובל במגזר העירוני (או 3.75% לצורך מבצע היוון); תשלום דמי היתר עבור תוספת זכויות בנייה ופיצול מגרש בשיעור 31%, כמקובל במגזר העירוני. ביטול דמי הסכמה במקום שהחכירה מהוונת.
העברת זכויות חכירה		
העברת זכויות בנחלה חקלאית	חוות דעת הפיקוח שאין שימוש חורג. חוות דעת של שמאי לגבי דמי הסכמה. תשלום דמי הסכמה. קבלת אישור האגודה השיתופית.	בעת העברת הזכויות יהונו דמי החכירה ועל כן תבוטל הדרישה לתשלום דמי הסכמה (כמו בקרקע עירונית).
הזכויות בחלקת המגורים (חלקה א')		
"שטח צהוב"	הגדרת "שטח צהוב" שבו מגבלת שטח (2.5 דונם) במושב, מגבלות בינוי של יחידות דיור. הצמדת יחידת דיור שלישית לאחד הבתים וכיו"ב. הגדרת 2 דונם "שטח צהוב" בקיבוץ לבניית 2 יחידות דיור. עד להחלת החלטה 979/1155: מספר יחידות הדיור בנחלה הוא לפי החלטה 479 (שלוש יחידות בשני בתים).	יבוטלו ההנחיות וההגבלות התכנוניות לגבי "שטח צהוב", מספר הבתים בנחלה, צפיפות הבנייה, גודל השטח לתעסוקה וכיו"ב. המינהל יפעל ויערוך הסכמי חכירה על פי קביעת רשויות התכנון, כפי שמקובל במגזר העירוני. מספר יחידות הדיור ייקבע על פי תוכנית המתאר של היישוב.

התחום	מצב קיים	מצב לאחר הרפורמה
הזכויות בחלקת הבנייה (חלקה א')	החלטה 479/1147: בעל נחלה רשאי להקים בנחלה יחידת דיור לצורכי מגוריו. בעל נחלה רשאי להקים יחידה שנייה, שמיועדת למגורי דור המשך. הקמת יחידת דיור שלישית תותר במקום שהוכח להנחת דעת המינהל, כי בנחלה מתגוררים בפועל שלושה דורות של משפחת בעל הנחלה, לרבות בעל הנחלה ודור המשך, ובתנאי שהדור המבוגר היה בעל הנחלה או עודנו בעל הזכויות המקורי של הנחלה, והדור הצעיר מהווה משפחה.	מספר יחידות הדיור ייקבע על פי תוכנית המתאר של היישוב.
שמאות	חוות דעת שמאי לעניין דמי חכירה מהוונים. דף מידע מהוועדה המקומית או אישור הוועדה המקומית, בכפוף להסכמת מינהל מקרקעי ישראל.	ללא שינוי.
תוספת בנייה במשק חקלאי	דף מידע מהוועדה המקומית או אישור הוועדה המקומית, בכפוף להסכמת מינהל מקרקעי ישראל. חוות דעת שמאי לעניין דמי חכירה מהוונים.	ללא שינוי. הסכמת מינהל מקרקעי ישראל נדרשת רק לעניין תשלום "דמי היתר" עבור זכויות הבנייה הנוספות.
הקצאת קרקע לתעסוקה ולשימושים לא חקלאיים		
שימוש לא חקלאי, שינוי ייעוד, פיצול מגרש, ו"שימוש חורג"	החלטה 1101: מגבלה של 500 מ"ר לתעסוקה לא חקלאית בנחלה. התעסוקה רק בתחום "שטח צהוב". לא ניתן לפצל את שטח התעסוקה מהנחלה. ניתן להשכיר בשכירות לא מוגנת, אך לא להעביר חכירה;	הנחיות ומגבלות השימוש בנחלה ובמשבצת היישוב יהיו על פי אישור הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה; שטח לתעסוקה יוחזר בחוזה חכירה מהוון ללא מגבלות על עבירות זכויות החכירה.

מצב לאחר הרפורמה	מצב קיים	התחום
<p>הנחיות ומגבלות השימוש בנחלה ובמשבצת היישוב יהיו על פי אישור הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה. תבוטל דרישת השליטה בשיעור 26% במפעל התעסוקה. האגודה השיתופית תוכל להעביר את זכויות החכירה המהוונות על פי שיקוליה.</p>	<p>מגבלת שטח לתעסוקה לא חקלאית במשבצת של אגודה שיתופית: 60 ד' במרכז הארץ, 80 ד' באזור עדיפות לאומית ב' ו-120 ד' באזור עדיפות לאומית א'. שליטה של האגודה השיתופית ב-26% מהון מניות מפעל התעסוקה, ובניהול.</p>	<p>אזור תעסוקה ביישוב</p>
<p>בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל יבוטלו כל ההנחיות וההגבלות התכנוניות לגבי "שטח צהוב", מספר הבתים בנחלה, צפיפות הבנייה, גודל השטח לתעסוקה וכיו"ב. המינהל יפעל ויערוך הסכמי חכירה על פי קביעת רשויות התכנון בתוכנית, כפי שמקובל במגזר העירוני. חוות דעת שמאי לעניין דמי חכירה מהוונים. דף מידע מהוועדה המקומית או אישור הוועדה המקומית.</p>	<p>"שטח צהוב", בהתאם למגבלות על הבנייה בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל. חוות דעת שמאי לעניין דמי חכירה מהוונים.</p>	<p>תוספת בנייה ופעילות לא חקלאית</p>
<p>ביטול מגבלות על שימושי קרקע לקיט ולתיירות בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל. שימושי הקרקע לקיט ולתיירות ייקבעו על פי אישור הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה.</p>	<p>הגבלת מספר ה"צימרים" בנחלה ל-2 במרכז הארץ, 4 באזור עדיפות ב' ו-8 באזור עדיפות א'. קיט ותיירות הוא שימוש לתעסוקה ועל כן נכלל במסגרת מגבלות המינהל על שטחים המיועדים לתעסוקה לא חקלאית (לא ניתן לפתח גולף, מתקנים ללימוד רכיבה על סוסים וכיו"ב, שירותי הסעדה - רק בתחום "השטח הצהוב" ובשטח של עד 500 מ"ר (כולל חניה). "תיירות חקלאית" היא בתחום האפור האסור בין חקלאות (המותרת) לתעסוקה (שאינה מותרת).</p>	<p>קיט ותיירות</p>

מצב לאחר הרפורמה	מצב קיים	התחום
<p>לנוכח מצוקת המים לחקלאות ולנוכח הזרמת שיעור גדול מכמות הקולחים בישראל לים, תבוטל החלטה 1157 על כל רכיביה לאלתר.</p> <p>קרקע המשמשת למאגר להשבת קולחים בשטחי משכצת היישוב, תיחשב כקרקע חקלאית לכל דבר.</p>	<p>החלטה 1157: הקצאת קרקע למאגר, לרשות המקומית או למועצה האזורית בלבד.</p> <p>הקצאת קרקע לאגודה השיתופית ביישוב, רק לצורך שימוש עצמי; בתאגיד של היישוב עם גופים אחרים הרשאים לכך, יישמר חלקו של היישוב כ"בעל שליטה" בשיעור 26%.</p> <p>10% משטח המאגר ייחשב במניין השטחים המותרים להקצאה ל"תעסוקה".</p>	<p>מאגרי מים להשבת קולחים</p>
<p>שימוש בקרקע למתקני קומפוסט שייעודם השבחת הקרקע החקלאית, ייחשב כשימוש חקלאי. תבוטל בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל המגבלה של "שטח לתעסוקה". קביעת ייעוד הקרקע היא בסמכות הוועדה לתכנון ובנייה.</p>	<p>החלטה 1162: 10% משטח הפרויקט ייחשב כקרקע לתעסוקה, ראו החלטה 949/1163</p>	<p>מתקני תשתית לאומית, אנרגיה וקומפוסט</p>
הפקעת זכות החכירה בעת שינוי ייעוד		
<p>הפיצוי עבור הפקעות שר האוצר (פקודת הקרקעות – רכישה לצורכי ציבור), חוק התכנון והבנייה או פקודת הדרכים ומסילות ברזל, ייקבע על פי הקבוע בחוק.</p> <p>הפיצוי עבור קרקע מושבת במקום שנדרשת הסכמת המחזיק, הוא עבור השקעות והשבחות החוכר ועבור הפסד הכנסה, על פי קביעת ועדת פיצויים.</p> <p>ניתן להגיש שומה נגדית מטעם מקבל הפיצוי. ייקבע מנגנון של שמאי מכריע.</p>	<p>עם שינוי הייעוד מגיע הסכם החכירה לסימום.</p> <p>הפיצוי עבור הקרקע המושבת הוא על פי קביעת ועדת פיצויים, עבור השקעות החוכר ועבור הפסד הכנסה.</p> <p>החלטה 969: ניתן פיצוי נוסף על פי ותק ההחזקה, וצפיפות הייעוד המתוכנן.</p>	<p>שינוי ייעוד קרקע חקלאית</p>

קשר על תנאי

מיכה דרורי*

לא מכבר התקבלו שני חוקים העוסקים במקרקעין. האחד, תיקון מס' 7 לחוק מקרקעי ישראל, התש"ך-1960, מהווה נדבך מרכזי ב"רפורמה במינהל מקרקעי ישראל"; השני, תיקון מס' 3 לפקודת הקרקעות (רכישה לצורכי ציבור), 1943.

בחוקים אלו יש התייחסות שונה לקרקעות "עירוניות" ולקרקעות "חקלאיות". בתיקון לחוק מקרקעי ישראל, ההבחנה רחבה וקיצונית, ומהווה גורם מרכזי ברפורמה. בפקודת הקרקעות, לעומת זאת, ההבחנה נוגעת רק בזכותו של חוכר קרקע שהופקעה לרכוש בחזרה את הקרקע במקרה שמטרת ההפקעה שונתה. לפי הקבוע בפקודה, זכות זו היא "אוטומטית" כאשר הקרקע נחכרה למטרות מגורים, תעשייה, מסחר או מלונאות, אולם היא מותנית בעת חכירת קרקע לעיבוד חקלאי.

ההבחנה הזו, בעיקר לאחר "בג"צ הקרקעות",¹ חושפת את הפיחות שחל במעמדם של החוכרים בהתיישבות החקלאית מאז ימי תחילת ההתיישבות ועד היום. במאמר זה ברצוני להפנות את תשומת הלב דווקא לנקודה ה"זניחה" והנידחת-משהו המופיעה בסעיף 14ב (יב) לפקודת הקרקעות. וגם זאת, בעיקר בשל הנימוק שהביא לניסוח הסעיף, ופחות בגלל תוכנו הפורמלי דהיינו, האם יש (או אין) לחקלאי העברי בישראל קשר רגשי לאדמה שאותה הוא חוכר ומעבד?

כך זה התחיל

בראשית ימי ההתיישבות הציונית בארץ ישראל, התעוררה מחלוקת האם הקרקע שתירכש למפעל הציוני, בכפר ובעיר, צריכה להיות כבעלות המתיישבים או בחכירה

* עורך דין. מנהל המחלקה המשפטית, התנועה הקיבוצית
1 בג"צ 244/00 עמותת שיח חדש למען השיח הדמוקרטי נ' שר התשתיות הלאומיות, פ"ד נו (6) 25 (2002).

בלבד. משלב מוקדם גברה העמדה של הקרן הקימת לישראל, כי על הקרקע להיות בחכירה ולא בבעלות. עיקרון זה חל על כל הקרקעות שרכשה הקק"ל (ובהמשך על מקרקעי ישראל בכלל), הן העירוניות והן החקלאיות.

על כך כותב פרופ' יוסי כ"ץ:

רעיון הקמתה של קרן לאומית שכספיה ייאספו מן העם היהודי כולו, ייוחדו לרכישתן של קרקעות ארץ-ישראל, והללו לא יימכרו לעולם אלא יוחכרו לתקופה של ארבעים ותשע שנים, הועלה על ידי פרופ' צבי הרמן שפירא בקונגרס הציוני הראשון ב-1897... בקונגרס הציוני החמישי ב-1901 אושרה הקמתה של קק"ל על-פי המתווה והעקרונות שקבע שפירא, ובהם עקרון הבעלות לצמיתות של העם היהודי על הקרקעות שיירכשו. עיקרון זה ימומש באמצעות קק"ל. כעבור שש שנים, באפריל 1907, אושרו תקנות קק"ל המעגנות מן הבחינה המשפטית את עקרון הבעלות לצמיתות של קק"ל על כל הקרקעות שזו תרכוש.²

**אושי הקק"ל היו
סבורים כי תואי
החכירה שהעניקה
הקק"ל, בעיר
ובכפר, איום
מחלישים את
הקשר הרגשי של
החוכר לאדמתו,
אלא דווקא
מחזקים אותו.
כך גם הקפידה
הקק"ל לנסח
את חווי החכירה,
העירוניים
והחקלאיים,
שישקפו תחושת
"ציבות ותמידות
אשר לבעלים".**

אחת הטענות העיקריות נגד משטר החכירה, לעומת הבעלות הפרטי, היתה כי היא לא תיצור מחויבות וקשר של המתיישב, העירוני או החקלאי, לקרקע.

ועל כך השיבו אנשי הקק"ל:

כמה סייגים המגבילים את זכויותיו של החוכר, בניגוד לבעלות הפרטית המניחה לבעל-הקרקע חופש פעולה גמור... ואולם, הגבלות אלה אין פירושו שניטל מן החוכר חופש הפעולה. יד ביד... שואפת הקרן הקימת לשוות לחכירה, ככל האפשר,

אופי של בעלות. אין שיטת חכירה זו הופכת את הקרקעות לנכסים קפואים

2 כ"ץ, והארץ לא תימכר לצמיתות, המכון לחקר תולדות קרן קימת לישראל, 2002, עמ' 11.

ומשועבדים עד כדי צאתם מכלל המחזור הכלכלי. אין החכירה מקפחת את חופש הפעולה המשקי של החוכר... כך הופכת זכות זו [זכות החכירה] לנכס, העובר מיד ליד, ככל קניין של בעלות. החכירה מתקרבת לבעלות עד כדי כך שהיא נוטעת בלב החוכר אותו רגש של יציבות ותמידות אשר לבעלים ממש, שכן זמניותה של החכירה אינה בעצם אלא להלכה בלבד; הזכות לחדש את החכירה כמותה כחכירה לצמיתות.³ (הדגשה לא במקור – מ"ד)

הנה כי כן, אנשי הקק"ל היו סבורים כי תנאי החכירה שהעניקה הקק"ל, בעיר ובכפר, אינם מחלישים את הקשר הרגשי של החוכר לאדמתו, אלא דווקא מחזקים אותו. כך גם הקפידה הקק"ל לנסח את חוזה החכירה, העירוניים והחקלאיים, שישקפו תחושת "יציבות ותמידות אשר לבעלים".

הרגש והפסיקה

הקשר הרגשי של אדם לאדמתו הוכר על ידי בית המשפט העליון כרכיב בזכות הקניין. פסיקת בית המשפט העליון, המתייחסת לקשר הרגשי של אדם לאדמתו, עוסקת בעיקרה בהפקעה. כך מתאר זאת השופט גולדברג בפסק הדין בעניין מחול:

טרם שנפנה לטענות הנוגעות לחוקיותה של הפקעת הקרקע, מן הראוי שנוכר את מהותה של הפגיעה בפרט עקב הפקעת קרקע. הפקעת קרקע פוגעת בלב לבה של הזכות לקניין, המוגנת בסעיף 3 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, ואשר טבועים בה שני היבטים. היבט אחד הוא ההיבט הכלכלי, והאחר הוא ההיבט הרגשי. על ההיבט הרגשי כמאפיין את הזכות במקרקעין עמד פרופ' ויסמן, באומרו:

"בעלות במקרקעין מפתחת לעתים קרובות זיקה רגשית של בעל הקרקע כלפי הקרקע, נשוא הבעלות. דבר זה נובע, בין השאר, מכך שאין לך תחליף מלא לחלקת אדמה כלשהי... המשפט מתחשב בהיבט זה של המקרקעין ומשתדל שלא לנשל אדם ממקרקעיו, ושלא ליצור מצב שבו ייאלץ בעל קרקע לקבל פיצוי כספי כתחליף למקרקעין" (ויסמן, דיני קניין – חלק כללי (המכון למחקרי חקיקה ולמשפט השוואתי ע"ש הרי ומיכאל סאקר, תשנ"ג) 115)... תשלום פיצויים אכן ממזער את הפגיעה

3 גרנובסקי, המשטר הקרקעי בארץ ישראל, 1949, עמ' 312.

הכלכלית הנובעת מהפקעת הקרקע, אולם הוא אינו מאיין את הפגיעה הרגשית שהיא מנת חלקו של מי שנושל מאדמתו.⁴ (ההרגשות לא במקור – מ"ד)

תיאור מפורט וציורי יותר של מהות הקשר הרגשי לקרקע, פורש השופט חשין בפסק דין קרסיק:

תשלום פיצויים אכן ממוזער את הפגיעה הכלכלית הנובעת מהפקעת הקרקע, אולם הוא אינו מאיין את הפגיעה הרגשית שהיא מנת חלקו של מי שנושל מאדמתו. דברים אלה נכונים הם, לדעתי, ברמת הפשטה תיאורטית גבוהה. נכונים הם הדברים שעה שהמדובר בהפקעתה של נחלת-אבות או בהפקעתו של בית שבו מתגורר בעל הנכס שנים רבות. כך היה, למשל, שעה שהמלך אחאב ביקש להשתלט על כרמו של נבות היזרעאלי:

וַיִּדְבֹּר אַחְאָב אֶל-נְבוֹת לֵאמֹר תִּנְהַלְתָּ לִּי אֶת-כַּרְמִי וַיְהִי-לִּי לְגַן-יֵרֶק כִּי הוּא קָרוֹב אֶצְלִי בֵּיתִי וְאֶתְנָה לָּךְ תַּחְתּוֹ כִּי טוֹב מִמֶּנּוּ אִם טוֹב בְּעֵינֶיךָ אֶתְנָה לָּךְ כֶּסֶף מְחִיר זֶה. וַיֹּאמֶר נְבוֹת אֶל-אַחְאָב חָלִילָה לִּי מִה' מִתְתִּי אֶת-נַחְלַת אֲבֹתֵי לָךְ (מלכים א, כא, ב-ג |ב).
העיסקה שהציע אחאב לנבות הייתה, לכאורה, עיסקה הוגנת: תחת הכרם שייתן יקבל נבות "כרם טוב מִמֶּנּוּ" או "כסף מחיר זה". ואולם נבות אינו מתעניין לא ב"כרם טוב מִמֶּנּוּ" אף לא בפיצויי-כסף. "חָלִילָה לִּי מִה' מִתְתִּי אֶת-נַחְלַת אֲבֹתֵי לָךְ". זו נחלה שנבות ירש מאביו, אביו מאביו, ואביו מאביו עד דור ראשון; כאביו וכאביו-אביו לפניו נולד נבות באותה נחלה, שיחק בה כילד, בילה בה את ימי בחרותו, עבד בה כאיש בוגר ומכיר הוא כל פינה בה, גם פינות שאחרים אינם יודעים כלל על קיומן; הנחלה נמזגה באישיותו של נבות והייתה לחלק מקיומו בעולם. ויש מי שיגנו על נחלתם מפני הפקעה כמי שיגנו על מולדתם מפני צר-ואויב. נבות ונחלתו היו לאחדים ומנחלתו נבות לא ייפרד. על נחלה מעין-זו ייאמר כי כבוד האדם היא, כי הפכה להיות חלק מאישיותו של אדם".⁵ (ההרגשות בקו תחתון לא במקור – מ"ד)

האם דברים אלו נכונים רק לבעלים של קרקע פרטית, כגון ה"ה קרסיק ומחול? נראה שבית המשפט העליון סבור שלא. ראשית, עובדה זו אינה מצוינת כנימוק בפסקי הדין; שנית, בפרשת נבות היזרעאלי מדובר באדם שהיה "חוכר" של הקרקע, על פי הציוויו

4 בג"צ 2793/95, סליבא סלימן מחול נ' שר האוצר, פ"ד נ (1) 309, (1996).

5 בג"צ 2390/96, קרסיק נ' מ"י, פ"ד נה (2) 640, 625, (2001).

התנ"כי, וְהָאֲרִיץ לֹא תִמְכַּר לְצִמְתָּת כִּי לִי הָאֲרִיץ" (וראו לעניין זה ראו גם פרשת זמר להלן).

האם הקשר הרגשי לקרקע מתקיים רק אצל מי שאצלו הקרקע היא בגדר "נחלת אבות", או שמא מכיר המשפט בקשר הרגשי גם במקרים אחרים? על כך משיב השופט חשין בפרשת קרסיק באופן הזה:

"כך בנבות היזרעאלי ובנחלת אבותיו. הנוכל להסב דברים אלה – הראוי להסב דברים אלה – על קרקע שסוחר קרקעות, או מתווך קרקעות, מחזיק בה למוכרה למרבה-במחיר? והרי קרקע זו כל-כולה אינה אלא חלף-כסף. אכן, במקרה זה יקשה עלינו לזהות את הקניין עם כבוד האדם או עם אישיותו... תשובתנו לשאלה היא בשלילה. אין זאת אלא שקיים טעם אחר, טעם נוסף, להגנה על הקניין, בנפרד ובנבדל מהגנה על אישיות האדם, על כבודו, על חירותו, על רצונו החופשי. והטעם הוא, לדעתנו, אותו טעם שהגדול-בין-גדולים, השופט אוליבר וונדל הולמס (Oliver Wendell Holmes), העלה כטעם להגנה על החזקה. וכך אמר השופט הולמס בספרו *The Common Law* [66], at p. 213:

Those who see in the history of law the formal expression of the development of society will be apt to think that the proximate ground of law must be empirical, even when that ground is the fact that a certain ideal or theory of government is generally entertained. Law, being a practical thing, must found itself on actual forces. It is quite enough, therefore, for the law, that man, by an instinct which he shares with the domestic dog, and of which the seal gives a most striking example, will not allow himself to be dispossessed, either by force or fraud, of what he holds, without trying to get it back again. Philosophy may find a hundred reasons to justify the instinct, but it would be totally immaterial if it should condemn it and bid us surrender without a murmur. As long as the instinct remains, it will be more comfortable for the law to satisfy it in an orderly manner, than to leave people to themselves. If it should do otherwise, it would become a matter for pedagogues, wholly devoid of reality.

...אכן, אותו אינסטינקט השוכן בנפשו של תינוק ואשר ימנע אותו מתת לאחר חפץ שהוא מחזיק בידו, אותו אינסטינקט עצמו שוכן בנפשו של בוגר ויעורר בו יצר

התנגדות "טבעי" – אינסטינקטיבי – לרצונו של אחר לקחת ממנו נכס מנכסיו, ולו בתשלום פיצויים. אם לאותו יצר ולאותו אינסטינקט ייקרא אישיותו של האדם, האוטונומיה של רצון האדם או חירותו של האדם – לו ייאמר כן. בין כך ובין אחרת, פיצויי-הפקעה אין די בהם כדי להעלים את עצם הפגיעה שהפקעתה של קרקע מביאה על הבעלים". (הדגשות לא במקור – מ"ד)

**לדעת מוסחי
הצעת החוק,
אין וחלתו
של החקלאי
הישראלי בבחינת
"נחלת אבות",
ואין הוא וקשר
אליה בקשר
רגשי כלשהו. רק
לסוחר הקרקעות
הפרטי או לחוכר
העירוני יש קשר
"רגשי" שכזה,
מכיוון שרק הם
לכאורה יכולים
ליהנות מהתועלת
הכלכלית של
שינוי ייעוד וכד'.**

הנה כי כן, בית המשפט מכיר גם בקשר רגשי לקרקע של "ספקולנט", רחמנא לצלן, אשר רכש הקרקע לצורכי השקעה בלבד, ומעולם לא עיבד אותה ולא התגורר עליה.

באופן דומה, אם כי מזווית אחרת, המשיך בית המשפט העליון (גם כן מפי השופט חשין) בפרשת זמר. כאן נדונה הפקעת קרקע לצורך סלילת כביש חוצה ישראל. העותרים, בעלי קרקע ערבים, טענו כי ההחלטה להפקיע גם את קרקעותיהם ולא רק קרקעות חכורות של קיבוץ בחן, היא החלטה הנגועה בשיקולים זרים ובאפליה פסולה. השופט חשין, שכתב את פסק הדין (בהסכמת השופטים זמיר ובייניש) מפנה גם כאן לקשר הרגשי של החוכר לקרקעותיו:

"הפקעת קרקע במהלך תכנון, על-פי עצם טיבה וטבעה פוגעת היא בבעלי הקרקע המופקעת. ואולם הפגיעה הנלווית להפקעה קשה שבעתיים מקום שבעל קרקע אחד נושא במלוא פגיעות התכנון בעוד אשר בעלי קרקעות סמוכות יוצאים נקיים מפגיעה ואינם נושאים בנטל ההפקעה. במקרה זה נלווה אף עלבון – פגיעה בנפש – אל הפגיעה בקניין, ולעיתים נתקשה לדעת מהי

הפגיעה הרבה יותר: הפגיעה בכבוד האדם או הפגיעה בקניינו... אין פלא בדבר, אפוא, שרשויות התכנון תבקשנה להביא במניין שיקולי התכנון – ובצדק כך תבקשנה – שיקולים שענינם חלוקת הנזק ופיזורו, תוך שהן בוחנות פתרונות איזון ראויים בין הפגיעות שהתכנון יביאו על אנשים או על קבוצות אנשים –

פגיעות ובצידן רווחים שאנשים או קבוצות אנשים יכולים שיפיקו מן התכנון. "צדק חלוקתי" ייקרא לדבר. ומידתיות יחסית של פגיעה באנשים אלה ואחרים, שיקול מן המעלה הראשונה הוא בשיקולי התכנון".⁶ (ההדגשה לא במקור – מ"ד).

אכן, הקשר הרגשי של החקלאי לקרקעותיו הוא מן המפורסמות. קשר זה מצא את ביטויו גם בבג"צ אבו דאהר.⁷ כוחות הביטחון ביקשו לעקור פרדס הדרים שהיה סמוך לביתו של שר הביטחון דאז, שאול מופז, מתוך חשש שמסתרי הפרדס ינוצלו כמקום מארב לפגיעה בשר. בעלת הפרדס התנגדה נחרצות לכריתה של עצי הפרדס, ואף הגישה עתירה לבג"צ בעניין זה.

בג"צ השתכנע כי מדובר במטרה ראויה, וכי העותרת תקבל כנראה פיצוי ראוי. בג"צ מצייין כי לפי עמדת המדינה:

מדובר בעצים יבשים אשר, על פי חוות דעת המומחה, אינם מעובדים ואינם מטופלים מזה שנים, ולגישתו אף לא ניתן לשקמם. הם אינם מניבים פרי ואינם משמשים כיום מקור פרנסה לעותרת ולמשפחתה. שנית, המדינה מכירה בחבותה לפצות את העותרת פיצוי כספי מלא על הנזק הכלכלי העלול להיגרם לה מפגיעה כאמור. בנתונים אלה ניתן לומר כי הפגיעה הצפויה לעותרת מיישומו של הצו עומדת ביחס ראוי לתועלת שתצמח מהפעלתו, שעיקרו נועד להגן על חיי אדם.

למרות זאת, בג"צ, קיבל את העתירה בחלקה, תוך שהוא מצייין כי: יש ביישומו של הצו משום פגיעה בזכות הקניין של העותרת. הפעלת הצו כרוכה בכניסה למטע המצויי בבעלותה, ובגיוזומם של כ-60 עצים עד גובה של 30 ס"מ בסמוך לפני הקרקע. מבחינת העותרת מדובר בכניסת רשות ציבורית לאדמתה ופגיעה בה לצורך השגת מטרות שהיא אינה שותפה להן. מבחינתה, אין מדובר רק בפגיעה בזכות הקניין שלה; מדובר בפגיעה בקשר הרגשי העמוק שיש לה ולמשפחתה לאדמה, ולעצים שניטעו עליה לפני שנים רבות. קשר רגשי זה משתלב בהכרה רעיונית עמוקה בדבר זכויות האדם לאדמתו, והרגישות המיוחדת הנילווית לכל פגיעה בקניין. על רקע תחושות עמוקות אלה, עולה סירובה העיקבי והנחוש של העותרת לכל הסדר מעשי

6 בג"צ 7817/98, מועצה מקומית זמר נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה, פ"ד נה (3) 503 (2001).

7 בג"צ 7862/04 זוהריה חסן מורשד בן חוסיין אבו דאהר נ' מפקד כוחות צה"ל ביהודה ושומרון.

בענין הנדון, ובכלל זה לכל הסדר כספי שיש בו כדי לפצות על נזק כלכלי או אחר העלול להיגרם מביצוע הצו (ההדגשה לא במקור – מ"ד).

בסופו של דבר, מורה בג"צ להימנע מכריתת העצים, ולהסתפק בגיזום חלקי של ענפיהם התחתונים בלבד.

הפסיקה מכירה אם כן בקשר הרגשי של הבעלים ושל החוכרים לקרקעותיהם, כאשר הקשר הרגשי החזק ביותר, הנו של החקלאים המתגוררים בנחלת אבותיהם ומעבדים אותה. קשר רגשי זה אינו עניין תיאורטי אלא הוא מקנה זכויות משפטיות של ממש: קרקע שהופקעה תושב לבעליה, תוכנית תמוער את הפגיעה, ועצים ייגזמו במקום להיעקר.

מה מבינים מזה פקידי המדינה?

בעקבות פסק דין קרטיק, עלה הצורך לתקן את פקודת הקרקעות כך שתכיר בזכויות של מי שקרקעותיהם מופקעות, הן לעניין הליכי ההפקעה והן לעניין גורל הקרקע, אם לא התממשה מטרת ההפקעה או אם היא שונתה. לצורך גיבוש הצעה לתיקון הפקודה הוקמה ועדה של משפטנים (ואחד שאינו משפטן) מקרב עובדי המדינה: היועצת המשפטית של משרד האוצר, סגן בכיר א' לפרקליט המדינה, היועצת המשפטית של משרד הבינוי והשיכון, היועץ המשפטי של עיריית תל אביב, סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר, היועצת המשפטית של משרד הפנים, היועץ המשפטי של משרד התשתיות הלאומיות, היועצת המשפטית של מינהל מקרקעי ישראל וממונה בכירה, ייעוץ וחקיקה, במשרד המשפטים. הוועדה פרסמה את מסקנותיה באוקטובר 2004, וסמוך לאחר מכן גם נוסח תזכיר להצעת חוק.

כיצד פירשו חברי הוועדה ומנסחי תזכיר הצעת החוק דברים אלה? קרקע שהופקעה ושונתה מטרת ההפקעה, ניתן יהיה להציע אותה לבעליה המקוריים לרכישה מחדש. זכות זו תוקנה למי שהיה בעלים פרטי של קרקע, וכן למי שהיה חוכר של קרקע למטרות של מגורים, תעשייה, מסחר או מלונאות, אבל לא למי שחכר קרקע למטרות עיבוד חקלאי. בדברי ההסבר לסעיף 14 לתזכיר החוק, הם כתבו כך:

כיוון שלפי התיקון המוצע ישולמו בשל ההפקעה פיצויים מלאים, נועדה הגבלה זו להבטיח כי הזכות לרכישה מחדש תינתן רק למי שהזיקה הקניינית שלו לקרקע

היא בעלות או קרובה לבעלות, ולכן מצדיקה מתן זכויות נוספות, מעבר לפיצוי הכלכלי בשל ההפקעה. גם הזיקה הרגשית לקרקע של בעלי זכויות פחותות בקרקע מוטלת בספק, ולכן גם בהיבט זה לא מוצרק להעניק להם פיצוי מעבר לפיצוי הכלכלי הניתן בשל ההפקעה. (ההדגשה לא במקור – מ"ד).

צא ולמד: לדעת מנסחי הצעת החוק, אין נחלתו של החקלאי הישראלי בבחינת "נחלת אבות", ואין הוא נקשר אליה בקשר רגשי כלשהו. רק לסוחר הקרקעות הפרטי או לחוכר העירוני יש קשר "רגשי" שכזה, מכיוון שרק הם לכאורה יכולים ליהנות מהתועלת – UPSIDE – הכלכלית של שינוי ייעוד וכד'.

התייחסות מעניינת מצויה גם בדו"ח שהוציאה ועדה נוספת, "הצוות הבינמשרדי לבחינת החלטה מס' 969 של מועצת מקרקעי ישראל". צוות זה, על שום מה? במסגרת פסק הדין בבג"צ הקרקעות, בוטלה החלטת מועצת מקרקעי ישראל מס' 727, שקבעה פיצויים במקרה של השבת קרקע חקלאית למינהל מקרקעי ישראל עקב שינוי ייעודה לצורכי פיתוח עירוני. במקום ההחלטה שבוטלה, קיבלה מועצת מקרקעי ישראל החלטה חדשה – 969. כנגד ההחלטה החדשה הוגשה עתירה על ידי עמותת "אדמתי", בטענה שההחלטה החדשה מקפחת את החוכרים הוותיקים של מקרקעי ישראל. בתגובה לעתירה הקים המינהל צוות בין-משרדי, אשר לגופו של דבר הביא לביטולה של החלטה 969 כליל. בצוות היו: מנהלת האגף החקלאי במינהל – יושבת ראש, שמאי המינהל, נציג היועץ המשפטי למינהל, נציג משרד החקלאות ונציג אגף התקציבים באוצר.

בדו"ח שפרסם הצוות בספטמבר 2008, הוא מתייחס לקשר הרגשי בעת נטילה כפויה של קרקע חקלאית, לרבות לעניין הפיצוי, באופן הבא:

קשר רגשי לקרקע – טענה נוספת שהועלתה היא כי ככל שהחקלאי יושב זמן רב יותר על הקרקע ועיבד אותה, כך נוצר קשר רגשי עמוק יותר לקרקע.

עמדת הצוות היא כי מדובר בטיעון לא רציונאלי אשר לא ניתן לכמת אותו ולהתייחס אליו בהיבט של פיצויים. אין התייחסות לנושא זה בחוקים כגון פקודת הקרקעות. גם קביעת ה"סבל" של הישוב איננה ניתנת לכימות וקביעה ע"י מינהל מקרקעי ישראל" (ההדגשה בקו תחתון לא במקור – מ"ד).

ועדה אחת גורסת כי לחקלאי העברי (בניגוד לאחיו העירוני או הספקולנט, או אף

לחקלאי הפלסטיני) אין קשר רגשי לאדמתו, ואין הוא עקב שינוי ייעוד, בעוד הצוות האחר מתקשה בכלל להבין קשר רגשי של איכר לאדמתו מהו, ובכל מקרה, מדובר לדידו ב"טיעון לא רציונאלי אשר לא ניתן לכמת אותו". כך או כך, פקידי המדינה סבורים כי מכל סוגי הקרקעות, הקרקע אותה חבר החקלאי העברי היא סוג הקרקע הניתן להפקעה בקלות הרבה ביותר, בלא פיצוי של אמת, ובלא נקיפות מצפון, כי הרי אפילו בנפש המתיישב אין פגיעה כלשהי, או לפחות כזו "שניתן לכמת אותה".

את עיקר הטענות יש להפנות דווקא לבית המשפט העליון, ובעיקר לפער שנוצר בין פסיקתו בהגנה על זכויות הקניין אחד, לבין פסיקתו באי־הכרה בזכויות של חוכרי הקרקע החקלאית, מאידך; בין מילות השבח להתיישבות ולתפקידה ההיסטורי רבי־החשיבות, לבין התוצאה המעשית והקניינית האמורה לזבוע מכך.

קשר הוא עניין של גיאוגרפיה

הן בתנ"ך והן בראשית הציונות נמצא כי הקשר של החקלאי לאדמתו הוא קשר רצוי, מבורך ובמידה מסוימת אף מקודש. בית המשפט העליון אף הוא מכיר בקשר הזה בנסיבות שהובאו לפניו. מי, על כן, אשם במציאות שבה שולטת אי־הכרה בקשר זה או למצער, בניתוקו דה־יורה ודה־פקטו? האם אבות הציונות ואנשי הקק"ל, שיצרו את שיטת החכירה שגרמה לתוצאה הזו? האם פקידי המדינה והמינהל שסירסו את מדיניות הקק"ל והפכו את החכירה החקלאית לצורה "מודרנית" של אריסות? או שמא יש להאשים את החקלאים עצמם, אשר משנכזבה תקוותם, כביכול, ליהנות משינוי ייעודה של הקרקע החקלאית שברשותם, נותק גם הקשר הרגשי שלהם אליה (כפי שסבורים הפקידים הבכירים)?

את עיקר הטענות יש להפנות דווקא לבית המשפט העליון, ובעיקר לפער שנוצר בין פסיקתו בהגנה על זכויות הקניין אחד, לבין פסיקתו באי־הכרה בזכויות של חוכרי הקרקע החקלאית, מאידך; בין מילות השבח להתיישבות ולתפקידה

ההיסטורי רב-החשיבות, לבין התוצאה המעשית והקניינית האמורה לנבוע מכך. בבג"צ הקרקעות, בית המשפט העליון נמנע לחלוטין מדיון בהיבטים הקנייניים של הקשר בין החקלאי לאדמתו. על פניו, זה עניין מוזר, לאור הדיון המקביל שנערך בנושא זה בפרשת קרסיק. האם האזכור של כרם נבות היזרעאלי וההסתמכות על פרשה זו לא מתאימים יותר לעת נטילת קרקע חקלאית, שדות וכרמים ומטעים, יותר מאשר לדיון ברכישה מחדש של קרקע ספקולטיבית שהופקעה לפני עשרות שנים?

כיצד יכול בית המשפט העליון לדבוק בעמדה המקנה לאדם שהופקעה ממנו קרקע לפני שנים רבות, זכות להשבת הקרקע, ובה בעת להתעלם מציפיותיהם ומהסתמכותם של חוכרים או בני רשות שמחזיקים בקרקע, מעבדים אותה ואף מתגוררים עליה במשך פרקי זמן ארוכים? הפתרון שמצא בית המשפט הוא פורמליסטי. בעוד שהדיון בפרשת קרסיק התנהל במישור הקנייני, הדיון בבג"צ הקרקעות התנהל במישור של צדק חלוקתי. דיון במישורים כה שונים מוליד, כך נראה, תוצאות שונות. על כך כותב חיים זנדברג:

לעניות דעתי, הואיל ובית המשפט ידע שאין מקום לפסק דין רווי הגנת קניין פרטי בפרשת הקשת הדמוקרטית המזרחית, הוא תר אחר חיזוק שיקולי המדיניות החלוקתיים. "הצדק החלוקתי" יצא מהארון, הפעם בלבוש מודרני של "אחריות חברתית". למען האמת, המונח עצמו "צדק חלוקתי" עבר מהפך. אם בע"א 210/88 החברה להפצת פרי הארץ בע"מ נ' הועדה המקומית נועד המונח להסביר מדוע יש לפצות על הפקעה, הרי עתה משמשת "האחריות החברתית" כדי להסביר מדוע אין לפצות עליה או מדוע אין לבטל אותה (ההדגשה לא במקור – מ"ד).⁸

בישראל, בפתחו של מילניום חדש, מתוארים בעלי קרקע פרטית ספקולטיבית, כמו גם חוכרים עירוניים וחקלאים פלסטינים כבעלי קשר רגשי לקרקע שנמצאת (או היתה) ברשותם – בעוד החוכר החקלאי העברי נחשב כמי שאין לו קשר רגשי לקרקע, או, למעשה, קשר כלשהו. להשקפה בעייתית זו יש גם משמעות מעשית: מי שמוכר כבעל קשר רגשי, זוכה גם להגנת בית המשפט מהבחינה הקניינית והכלכלית. מי שנתפס כאחד נטול קשר רגשי – אינו זוכה לכך.

8 חיים זנדברג, "הפקעות, אחריות חברתית והגנת הקניין הפרטי", המשפט 19, פברואר 2005, עמ' 88-92.

הרגש שהצליחה הקרן הקימת לטעת בלבם של החוכרים החקלאים, "אותו רגש של יציבות ותמידות אשר לבעלים ממש", התברר כרגש שגוי, השוכן בלבבם של המתיישבים החקלאים בלבד, ללא הכרה של המדינה ומוסדותיה. ואולי בית המשפט לא אמר את מילתו האחרונה, והוא עוד יבוא ויבאר את פסיקתו בכג"צ הקרקעות, באופן המשיב לחקלאים, ולו באופן חלקי, את רגשותיהם האבודים ומי יודע, אולי גם את קניינם אשר אבד גם הוא?

הרפורמה במקרקעי ישראל – לאן?

עמיעד ניב*

מינהל מקרקעי ישראל הוקם על ידי ממשלת ישראל בהתאם לאמנה שנחתמה בין הממשלה לבין קרן קימת לישראל וייעודו הוגדר בחוק – ניהול מקרקעי המדינה ומקרקעיה של קק"ל.¹ האמנה נחתמה בסוף שנת 1961, וביסודה עמדו רצון משותף להימנע מהכפילות שנוצרה מאז הקמת המדינה, של ניהול אדמות המדינה ואדמות קק"ל בידי מוסדות שונים, כמו גם בשל רצון לתת בידי המדינה את ניהול מרבית הקרקע בתחומי מדינת ישראל.

באמנה צוין כי בעת חתימתה, הלך ופחת היקף רכישת מקרקעין על ידי קק"ל מידי בעלים לא יהודים, בשעה שממדי רכישות אדמה בתואנה של הצורך ב"גאולת האדמה מן השממה" הלכו והתרחבו. במסמך היסודי הזה (אפשר לכנותו מעין "חוקת האדמה והיערות") הותוו למעשה העקרונות לעתיד של פעולת קק"ל בכל הנוגע לטיפול בקרקעות, והקווים האסטרטגיים העיקריים להתנהלותה. יחד עם זאת ציין המסמך, שהמדינה הפכה בעלת רוב האדמות בישראל והממשלה היא שלמעשה מנהלת ומפתחת את המקרקעין האלה. עוד הדגישה האמנה כי העיקרון היסודי לפיו פועלת קק"ל הוא, "מקרקעין לא יימכרו אלא יישארו בבעלות העם ויימסרו בחכירה בלבד".

עם זאת, חוק מקרקעי ישראל, התש"ך-1960, אשר חוקק טרם נכרתה האמנה, קבע כי² "...העברת בעלות במקרקעי המדינה או במקרקעי רשות הפיתוח למטרת פיתוח לא חקלאי או העברת מקרקעין כאלה שהם קרקע עירונית, ובלבד ששטח כל ההעברות מכוח פיסקה זו יחד לא יעלה על מאה אלף דונם... ובלבד שהעברת בעלות במקרקעי קרן קימת לישראל לא תיעשה אלא באישורה". (בימים אלה שונה השטח לשמונה מאות אלף דונם). משמעו של דבר, כי מעבר לגודל שטח זה, לא ניתן היום להעביר קרקע לשימושם של אחרים אלא בדרך של חכירה בלבד.

- * יושב ראש המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע של קק"ל.
1 כתב אמנה המסדיר את מערך היחסים בין המדינה לקרן קימת לישראל. נחתם ב-28.11.1961.
בשם המדינה חתם שר האוצר לוי אשכול ובשם קק"ל, יושב ראש הדירקטוריון, יעקב צור.
2 חוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960, סעיף 7, שם.

נגד עיקרון זה יצאה לפני זמן לא רב ועדת גדיש,³ שביקשה בהמלצותיה שאושרו על ידי הממשלה⁴ להקטין את "החיכוך" בין האזרח לבין מינהל מקרקעי ישראל, בין השאר בדרך של התרת ההפרטה של חלק מקרקעות המדינה – אם כי לא קבעה דרכים ליישום ההפרטה האמורה.

ליהודים בלבד

נראה כי כבר בשנת 1961 היו פרנסי המדינה ערים לעובדה כי "גאולת הקרקע" בנוסח שלפני הקמת המדינה נסתיימה למעשה, וכי עניינה של קק"ל, בתפקידה כשליחתו של העם היהודי, יתמקד מעתה ב"גאולת האדמה מן השממה", קרי, שינוי משמעותי בתפקידה המרכזי של קרן קימת לישראל בכל הקשור לאדמות בהן החזיקה בבעלותה באותו המועד, 13 שנה לאחר הקמתה של מדינת ישראל.

בשנים אלה היו בבעלותה של קק"ל כ-2.3 מיליון דונם בשטחה של מדינת ישראל. כ-900 אלף דונם מקרקעות אלה נרכשו על ידי הקרן טרם קום המדינה. הרכישות מומנו מתרומות של יהודים ברחבי העולם למען המטרה של "גאולת הקרקע" בארץ ישראל ושמירתה בידי בעלים יהודים.

עם קום המדינה הוצע לקק"ל לקנות מיליון דונם מקרקעות המדינה שהוחזקו בידי רשות הפיתוח ושהיו קרקעות "נכסי נפקדים". לאחר שמיליון הדונם הראשונים הועברו במלואם לידיה, ביקשה הממשלה להעביר לידי קק"ל מיליון נוסף של דונמים ("המיליון השני"), אולם לקק"ל לא היו האמצעים הפיננסיים לרכישת שטח ענק זה. כל שהצליחה לגייס היה סכום שהספיק לרכישת 300 אלף דונם בלבד מתוך ה"מיליון השני". אלה היו בעיקר קרקעות של "נפקדים" שהועברו לקק"ל באמצעות האפוטרופוס לנכסי נפקדים ורשות הפיתוח הממשלתית. בסך הכול נצברו בסוף שנות החמישים של המאה העשרים בידי קרן קימת לישראל כ-1.3 מיליון דונם קרקע שהיו מפוזרים בשטחיה

3 ועדה ציבורית בראשות הכלכלן יעקב גדיש ז"ל. מונתה על ידי ממלא מקום ראש הממשלה אהוד אולמרט ב-2.5.2004, לרפורמה במינהל מקרקעי ישראל ולהקטנת החיכוך בין האזרח למינהל זה. הגישה המלצותיה בתחילת 2005.

4 החלטת ממשלה מיום 19.6.2006 מאמצת את דו"ח ועדת גדיש.

השונים של מדינת ישראל. על גובה התשלום ששילמה קק"ל לממשלת ישראל תמורת הקרקעות שקיבלה מתנהל עד היום ויכוח שלא הוכרע במהלך השנים – האם היה התשלום סמלי בלבד או שהיה לפי ערך הקרקע בשווי השוק של אותו הזמן. מכסת קרקע זו מהווה היום 13% מסך קרקעות ישראל. יתרת 78% מקרקעות מדינת ישראל מצויה בבעלותן הישירה של המדינה ושל רשות הפיתוח והן הועברו לניהולו הישיר של מינהל מקרקעי ישראל, וביחד עם קרקעותיה של קק"ל הועמדו לניהולו של המינהל כ-91% מהקרקעות עליהן מצויה מדינת ישראל. 9% נוספים, כאמור, היו ועודן קרקעות בבעלות פרטית. מינהל מקרקעי ישראל מנהל מאז את קרקעותיהן של המדינה ושל קק"ל ומחיל עליהן אותם העקרונות ואותם הקריטריונים, כמו גם אותה הביורוקרטיה ואותם תהליכים. יש הטוענים נגד המינהל, שהם מערימים קשיים מיותרים.

בניהול המקרקעין על ידי מינהל מקרקעי ישראל יש בכל זאת הבדל משמעותי אחד בין קרקעות המדינה לבין קרקעות קק"ל. את קרקעות קק"ל אין המינהל יכול להחכיר אלא ליהודים בלבד. כך, במקרים לא מעטים, לא איפשר המינהל בתהליכי המכרזים שלו, למי שאינו יהודי, לזכות בקרקע של קק"ל, על אף היותו מוסד ממשלתי שתפקידו לשרת את כל אוכלוסי המדינה, יהודים כערבים.

נושא זה, של הקצאת קרקע שבבעלות קק"ל ללא-יהודים, החל לעורר מחלוקות רק בשנים האחרונות. בין השאר הוא היה נושא עתירות לבית הדין הגבוה לצדק⁵ (ראו בג"צ קעדאן, בג"צ ארגון עדאללה ועוד) והדיון בו העלה את נושא הקצאות הקרקע בישראל לשולחן הדיונים הציבורי בעוצמה רכה.

מחקלאות לעסקים

במקביל, התעוררה במלוא עוצמתה סוגיית הקרקעות החקלאיות והצורך בהסדרת התמורה הכלכלית בעת שינוי ייעוד. הנושא עלה בעיקר במושבים ובקיבוצים, כאשר ענפי החקלאות הניבו הכנסה הולכת וקטנה. מעבדי הקרקעות החקלאיות, בקיבוצים

5 החלטת המועצה מ-22.10.2003 בדבר קביעת הזכויות בחלקת הבנייה ביישובים חקלאיים. חלקת המגורים – מעין קו דמיוני שיכתר כל קיבוץ לשני חלקים. מי שייכלל בשטח שיוגדר כחלקת המגורים, יוכל לבצע שיוך דירות. הנושא מצוי בדיון בג"צ מזה זמן מה.

ובמושבים, החלו לדרוש כי השלטון יעמיד לרשותם חלופות לפרנסתם. למימוש החלופות נדרש שינוי הייעוד. הציבור בישראל התרגל לראות קניוני ענק הנפתחים חדשות לבקרים בשטחי הקיבוצים, בעיקר במרכז הארץ, שפועלים לאורך כל ימות השבוע, כולל שבתות וימי מועד. על אדמות חקלאיות הוקמו מפעלי תיירות ואירות, בתי שעשועים, ברכות שחיה, אולמות אירועים ועוד. כל אלה על חשבונה של החקלאות שהלכה והצטמקה.

מינהל מקרקעי ישראל נהג לחתום עם החקלאים על מה שנקרא "חוזה משולש" – המינהל, הקק"ל והסוכנות היהודית עם המשתמש – לפיו קיבל החקלאי את הקרקע לתקופות מוגדרות של שלוש שנים במטרה לגדל עליה מוצרים חקלאיים ולעבדה עיבוד חקלאי "נטו". בחוזה נכתב במפורש, כי אם הקרקע בגינה נחתם החוזה לא תעובד עיבוד חקלאי, היא תושב מיידית למינהל מקרקעי ישראל המייצג את הבעלים של הקרקע – המדינה או קק"ל. בעת הזו התברר כי חלק גדול מהקרקעות אכן אינו מנוצל לעיבוד חקלאי מסיבות אובייקטיביות ובעיקר כתוצאה מפשרות הרגל ההמונית של החקלאות בישראל שלפני מספר שנים. חברי הקיבוצים והמושבים החלו לעמוד גם על דרישות חדשות לפיהן, "יש להם זכויות מוקנות של בעלות בקרקע" – שהרי זו הקרקע שעליה הם יושבים, שם מגוריהם וממנה מקור מחייתם.

המדינה הבינה כי עליה לפתור הן את בעיית זכויות המגורים והן את בעיית מקורות הפרנסה, שאי־אפשר לבססם רק על החקלאות. כך נולדו החלטותיה הרבות של מועצת מקרקעי ישראל הנוגעות כמה שקרוי היום "חלקת המגורים", "השטח הצהוב" ו"אזור תעסוקה". יחד עם זאת הוכר "הצורך בעיגון זכויות החקלאים בקרקע".

דרך הייסורים המשפטית

כמעט כל החלטה בעלת משמעות שהתקבלה עד כה על ידי מועצת מקרקעי ישראל בנושא שינויי ייעודן של הקרקעות החקלאיות (המועצה היא הגוף היחיד המוסמך על פי חוק לקבוע את מדיניותו), "זכתה" לעתירה לבג"צ, בכל פעם על ידי גורם "אינטרסנטי" אחר. ייתכן כי קיימים צידוקים לתביעות אלה, אבל הן גרמו עד כה קשיי יישום של החלטות מינהל מקרקעי ישראל.

אחת הבעיות שנוצרו בדרך הייסורים הזו היא החלטה שנקראה במקורה 979. עניינה של ההחלטה הזו הוא הזכויות למגורים בקיבוצים. ההחלטה מגדירה את חלקת המגורים של תושבי הקיבוץ ואת זכויות הבנייה בחלקה זו. על פיה, חלקת המגורים הנה שטח רצוף, חלק מ"המחנה" של הקיבוץ, שמשמש למגורי תושבי הקיבוץ החברים באגודה. ההחלטה קובעת את היקף הבנייה הבסיסי המותר למגורים בקיבוץ ואת הניתן לכצע בשטח זה.

לאחר שהחלטה 979 לא אושרה על ידי היועץ המשפטי לממשלה, שאסר למעשה על שר האוצר לאשרר אותה בחתימת ידו, חזרה מועצת המינהל לדון בנושא תוך התייחסות, זו הפעם, לדו"ח ועדה מיוחדת (ועדת הבר) שמונתה על ידי יושב ראש מועצת מקרקעי ישראל. במרס 2007 שבה מועצת מקרקעי ישראל והחליטה לחזק ולבסס את זכויות החקלאי בחלקת מגוריו על ידי שימוש יעיל יותר בתשתיות הקרקעיות העומדות לו, לחקלאי, אף למטרות תעסוקה שאינה חקלאות. החלטת המועצה כללה, בין היתר את הגדרת "חלקת המגורים" של החקלאי, את תנאי החכירה ארוכת הטווח לגבי החלקה האמורה, את סוגי ההרשאות לשימוש לא חקלאי בתוככי "חלקת המגורים" ואת הגדרת דרכי החתמת החקלאי על חוזה חכירה מיוחד בגין חלקת מגורים זו.

והנה, גם אחרי קבלת ההחלטה, קמו לה מתנגדים, מערערים, מהרהרים ועוד ועוד, וגם היא לא אושררה עדיין על ידי שר האוצר.⁷ מי יודע כמה פעמים עוד תיאלץ המערכת השלטונית לשוב ולהידרש לסוגיה זו, עד שתיפטר.

בקרב החקלאים שורר רוגז רב ואי־שביעות רצון מהליכים תחיקתיים אלה. לעומת זאת, במערכות השלטונית קיימת תרעומת נגד המתישבים והחקלאים על שהם מעוררים קשיים בדרך ליישום כל החלטה שמתקבלת. לדעת המבקרים, לחקלאים "עיניים גדולות", כלומר, הם אינם מרוצים מכל שהוצע להם עד כה. גם ארגונים ציבוריים מתנגדים להחלטה זו, בטענה כי יש בה משום אפליה כלכלית לטובת החקלאים היהודים בישראל על פני תושביה האחרים, כולל אלה העירוניים.

6 ועדה ממשלתית בראשות מנהל אגף התקציבים במשרד האוצר, קובי הבר, מונתה על ידי השר אהוד אולמרט והוטל עליה לבחון את זכויות הבנייה בהתיישבות.

7 החלטות מועצת מקרקעי ישראל שיש להן משמעות כספית חייבות, בהתאם לחוק מינהל מקרקעי ישראל, בנוסף לחתימת השר העומד בראש המועצה, גם בחתימה מיוחדת של שר האוצר. ללא חתימת שר האוצר אין להחלטה כל תוקף מחייב.

במקביל התאגדו 15 הערים הגדולות בישראל לצורך הגשת בג"צ נגד ההחלטות המנויות לעיל, בטענה כי הסדרי התעסוקה הלא-חקלאית יגזלו פרנסתם של אזורי מסחר המצויים בשולי הערים הגדולות.

ואם מי מן הקוראים ייתפס להרהור כי כל זה אינו אלא פיליטון "קישוני", הוא לא יהיה רחוק מהמציאות. המריבות על הקרקע הגיעו אצלנו לשיא של כל הזמנים.

עסקת חילופי הקרקעות

תוך כרי כל אלה, שבה ותפחה שאלת הקרקעות של קרן קימת לישראל. הקק"ל היא היום הבעלים של כ-2.3 מיליון דונם קרקע מתוך 21 מיליון דונם בשטח מדינת ישראל. קרקעות הקק"ל מנוהלות על ידי מינהל מקרקעי ישראל יחד עם קרקעות המדינה ורשות הפיתוח של המדינה, לפי אותם הקריטריונים למעט ההנחיה לפיה קרקעות הקק"ל לא יוחכרו למי שאינו יהודי. אלא שקרקעות הקק"ל מרוכזות בעיקרן במרכז הארץ, בין גדרה לחדרה". זאת מכיוון שהן נרכשו לפני קום המדינה או בשנים הראשונות לקיומה של המדינה. ריכוז של קרקע קק"לית באזור הביקוש המרכזי הביא לדיון את השאלה בדבר נחיצות החזקת קרקעות במאה ה-21 על ידי קק"ל. זה הרקע להצעה, הקרויה "עסקה", לפיה תעביר קק"ל לבעלות המדינה חלק מקרקעותיה במרכזי הערים הגדולות ותמורתן תקבל מהמדינה קרקעות בנגב ובגליל – "דונם מול דונם", כאשר ההפרש בערך ישולם לקק"ל באמצעות תקציב המדינה.⁸ "עסקה" זו של חילופי קרקעות אמורה גם לאפשר להעביר לבעלות משתכנים את הקרקע עליה בנויות הדירות שבבעלותם, כפי שמבקשת הממשלה. כך יוכלו אזרחים רבים להשתחרר מהתלות במינהל מקרקעי ישראל.

על רקע התסבוכת האפשרית בביצוע העסקה, הועלתה בדירקטוריון קק"ל הצעה לפיה

8 החלטה מיוחדת של דירקטוריון קרן קימת לישראל מיום 15 באפריל 2006, המאשרת את "עסקת חילופי הקרקעות עם המדינה". המדובר בכך שקק"ל תמסור למדינה קרקעות, בעיקר אלה עליהן יש בנייה רוויה במרכזי הערים הגדולות, ותמורתן תמסור המדינה לקק"ל קרקעות בנגב (90%) ובגליל (10%) ועוד הפרש כספי הנובע מערכיהן הכלכליים של הקרקעות שיימסרו למדינה. העניין מצוי בדיון משפטי לאחר שנציגי מפלגת קדימה בדירקטוריון מערערים על הצבעתם שלהם בעניין.

יוחזר ניהול קרקעות קק"ל לבעליו, ובכך יתקיים ניהול נפרד של קרקע המדינה ושל קרקע הקק"ל.

בעבר חשבתי כי ראוי ורצוי לבצע הפרדה שכזו. הן בגלל הימנעות קק"ל מלהחכיר את קרקעותיה למי שאינו יהודי, הן בגלל נגישות בעייתית של אזרחים וגופים המצויים אל קרקעותיה של קק"ל, והן בגלל יחסים עכורים בין קק"ל למדינה, בעיקר עם אגף התקציבים במשרד האוצר ועם מינהל מקרקעי ישראל. אלא שהתנאים השתנו. עסקת חילופי הקרקע יוצרת מצב חדש. ולכן ראוי עתה לחזק את הקשר הקיים בניהול הקרקע תוך שינויים בהסדרים הקיימים.

נגד תוכנית ההתנתקות

במסגרת תביעה שהוגשה לבג"צ על ידי ארגון "עדאללה"⁹, הגיש היועץ המשפטי לממשלה חוות דעת ולפיה, "על מינהל מקרקעי ישראל מוטלת החובה לקיים את עקרון השוויון בהקצאת אדמות המנוהלות על ידו, לרבות באדמות אשר בבעלות קק"ל, ואין לכלול את התנאי הנזכר בסעיף 1 לעיל (הוראה שנכללה בשנת 2004 במכרזים שפורסמו על ידי מינהל מקרקעי ישראל, עת שיווק קרקעות בבעלות קק"ל, לפיה: "המדובר בקרקע בבעלות הקרן הקימת לישראל אשר חלה עליה אמנה שבין מדינת ישראל לבין קק"ל אשר פורסמה בילקוט הפרסומים מס' 1456 מיום י"א בסיוון תשכ"ח, עמוד 1597, תזכיר ההתאגדות של קק"ל")."

כלומר, מינהל מקרקעי ישראל מנוע מלסרב למסור קרקעות שבניהולו, אפילו הן קרקעות שבבעלות קק"ל, לידי מי שאינם יהודים, אם זכו במכרז עליהן כדין. החלטה זו מהווה מהפכה בהתייחסות המדינה לנושא הקרקעי בכלל ולנושא קרקעות קק"ל בפרט. נושא זה ראוי לדיון נפרד, וכך גם ייעשה.

על אף זאת, הפרדת קרקעות קק"ל מהמדינה מחייבת את הקק"ל בהיערכות יסודית בתחום המינהלי והמקצועי לניהול עצמי של הקרקעות. מנגנון מיוחד, מחשוב וגיוס עובדים הם רק קצה המזלג של תוכנית התנתקות זו.

9 המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל.

לקושי הניהולי מתוסף הקושי האידיאולוגי. היום ההתייחסות כלפי הקק"ל היא כאל ארגון "דו מהותי" שהוא בו בזמן גם חברה פרטית וגם "ארגון מדינתית" (State Organization),¹⁰ הנובע מעובדות היסוד של הבעלות על הארגון, על הקרקעות ועל הנכסים שבידיו (חלוקת כ-2.3 מיליון הדונם שנזכרו לעיל, מכסת הקרקע שנרכשה טרם קום המדינה וזו שנרכשה אחר כך, בהתאם להחלטות המיוחדות שנתקבלו אז על ידי הממשלה). כל עוד הקק"ל נתפסת כארגון מדינתית בעיני אחרים ובוודאי בעיני עצמה – היא לא יכולה לייצר נורמות שאינן מקובלות או שעומדות בסתירה מוחלטת לנוהג במדינה.

כך גם באשר לדו"ח ועדת גדיש וההשלכות של יישום קטעים ממנו. האם דין מי שגר על קרקע "מדינתית" אחת שונה ממי שגר על קרקע "מדינתית" סמוכה?

וצריכים גם להיות מעשיים. לקק"ל יש היום צורך בתמיכת השלטון בישראל. גם בגלל האופן בו מתמנה דירקטוריון הקק"ל, על הגיוון הפוליטי שבו,¹¹ וגם בגלל ההתייחסות הפוליטית לקרן הקימת. קק"ל מצויה עתה במיצוי החלטה 1045¹² של מועצת מקרקעי ישראל העוסקת בתנאים לפיהם נמסרת קרקע לידי קק"ל (קרקע שאינה בבעלות קק"ל אלא מצויה בידה למשמורת מטעם המדינה) לביצוע עבודות הייעור או לפעולות שמהותן שמירה על הנוף והטבע. החלטה זו של המועצה נתקבלה רק עתה והיא על בסיס האמנה הקיימת בין המדינה לקק"ל, אמנה שבהיפרדות תבוטל, ואין מי שבידיו הנבואה לחזות את מכלול התוצאות הצפויות ממהלך כזה. כאשר מסתכלים קדימה רואים את הצורך הדחוף ב"מיצובה" מחדש של קק"ל – הגדרה מחדש של מטרותיה ופעילויותיה, כמו גם מיצובה מחדש ברעת הקהל הישראלית (כמי שלא רק היער במהותה). בלתי אפשרי יהיה לבצע זאת במקביל למהלך התנתקות מהמדינה בניהול הקרקעות.

10 ארגון דו מהותי – בעל שתי מהויות: מחד הוא חברה פרטית רשומה ומאידך יש בו מרכיבים של שייכות למדינה, כדוגמת קרן קימת לישראל שמקבלת מרבית הכנסותיה ממינהל מקרקעי ישראל (בגין דמי חכירה שוטפים על קרקעותיה המנוהלות על ידי המינהל), כאשר המינהל הוא גוף ממשלתי.

11 דירקטוריון קק"ל מורכב כולו, מיום הקמתה של קק"ל, לפי הסכמים קואליציוניים של ההסתדרות הציונית, מנציגי מפלגות, בריתות פוליטיות וארגונים שונים החברים בקונגרס הציוני. למעשה מדובר בצילום מצב של נשיאות הוועד הפועל הציוני, אם כי אין לכך ביטוי בתזכיר ובתקנון של קק"ל.

12 החלטה 1045 של מועצת מקרקעי ישראל מיום 18.5.2005 המסדירה מסירת קרקעות שלא של הקק"ל לאחזקתה למטרות ייעור או לביצוע פעולות שמטרתן שמירה על הנוף והטבע.

הרפורמה במקרקעי ישראל והקק"ל

במרס 2009 קמה לישראל ממשלה חדשה. אחד הנושאים הראשונים שבו עסקה הממשלה החדשה היה "רפורמה במקרקעי ישראל". צוות מאה הימים שהקים ראש הממשלה בנימין נתניהו גיבש הצעה שכותרתה, "רפורמה במקרקעי ישראל". הצעה זו עובדה על ידי ועדת משנה של ועדת הכלכלה של הכנסת, בראשותו של חבר כנסת כרמל שאמה, להצעת תיקון¹³ לחוק מינהל מקרקעי ישראל. לאור החלטת הממשלה שנתקבלה מיד לאחר הקמתה בשנת 2009¹⁴ על הנהגתה של רפורמה קרקעית, תוקן החוק ואושר על ידי הכנסת. עם אישור התיקון לחוק, ועוד טרם הקמתה של רשות מקרקעי ישראל, מונתה על ידי הממשלה מועצה חדשה למקרקעי ישראל. במועצה החדשה חברים רק נציגים של השרים בממשלה ושל הקרן הקימת, ואין נציגי ציבור או נציגים מקצועיים נטולי זיקה פוליטית או זיקה לבעלי קרקע. בישיבתה הראשונה אימצה המועצה החדשה את עיקרי המדיניות כפי שהוגדרו על ידי הממשלה והכנסת בתיקון 7 לחוק מינהל מקרקעי ישראל. לפי תיקון זה, ימסרו קרקעות עליהן מתגוררים דרי "בנייה רוויה" שהיוונו את דמי חכירת דירתם, לבעלותם של בעלי הדירות האלה (למעט דירות שכנויות על קרקעות קק"ל, כל עוד אלה לא הועברו לבעלות המדינה), תוקם "רשות" במקום "מינהל", תאושר מכירת מיעוט הקרקעות שבבעלות המדינה, יצומצם החיכוך בין האזרח לרשות החדשה (נושא שהיה בעוכרי אזרחי ישראל בעבר וגם קיים עדיין בהווה), תהיה דאגה מיוחדת לנושא הדיוור הציבורי (affordable housing). עוד נקבע כי רשות מקרקעי ישראל לא תעסוק בתכנון הקרקע, שיהיה באחריותו הבלעדית של מינהל התכנון שבמשרד הפנים. במקביל, אישרה בימים אלה הממשלה גם את התיקון המרחיב לחוק התכנון והבנייה.

התיקון המתואר לחוק מינהל מקרקעי ישראל אמור היה להיכנס לתוקפו ב-1.1.2010,

13 תיקון 17 לחוק מינהל מקרקעי ישראל נתקבל בכנסת בקריאה שלישית ביום 20.7.2009 ולפיו, תוקם רשות מקרקעי ישראל (רמ"י) שתחליף את מינהל מקרקעי ישראל (ממ"י) שיוטמע בה. בינואר 2010 הוקמה, לפי תיקון זה, מועצה חדשה לרשות מקרקעי ישראל במקום מועצת מקרקעי ישראל הישנה, שמינוי חבריה בוטל. במועצה החדשה 10 חברים: 8 נציגי השרים (הממשלה) ו-2 נציגי קק"ל שמונו לפי סעיף 6א(1) לתיקון לחוק הקובע מינויים של 6 חברים מטעם קק"ל אך מאפשר לממשלה לצוות על הפחתת מספרם של נציגי קק"ל ל-2 מבלי לתת סיבה לכך.

14 החלטת ועדת שרים מיום 5.5.2009, לאשר רפורמה במינהל מקרקעי ישראל.

הרפורמה במקרקעי ישראל – לאן?

דבר שלא קרה עד כה בשל עימות מתמשך בין עובדי המינהל לבין המדינה בכל הקשור לקביעת זכויותיהם של העובדים ברשות החדשה. גם אם ייכנס התיקון לחוק בתקופה הקרובה, ייקשה על רשות מקרקעי ישראל לבצע את שהוטל עליה הן בשל התנגדות העובדים, הן בשל אי-יכולת להגיע להסכמה בין המדינה לבין קרן קימת לישראל, והן בשל הקושי להעביר נוהלי "מינהל מקרקעי ישראל" למסגרת של רשות ממלכתית האמורה להיות עצמאית יותר.

ונשארתי התהייה: האם אכן התיקון לחוק הוא בבחינת רפורמה קרקעית יסודית, או רק כסות לחזות שונה עם תוכן דומה? האם באמת "רשות מקרקעי ישראל" תהיה עצמאית? האומנם תקבע הרשות החדשה את מדיניות המקרקעין של מדינת ישראל או שתהיה, כקודמתה, זירה להשפעה פוליטית? והשאלה העיקרית – האם הקמתה של הרשות אכן תקל על האזרח בישראל בכל שקשור לקרקעות המדינה והקק"ל? האם באמת יקטן החיכוך בין האזרח לבעלי הקרקע, חיכוך הקיים עד כה ללא צורך מקצועי או ציבורי?

ההתיישבות העובדת וקרקע הלאום

אבשלום וילן*

על קיומו של משבר ביחסים שבין ההתיישבות העובדת ורשויות השלטון – אין חולק. המחלוקת שהובילה למשבר נוצרה סביב נושא עיגון זכויות החקלאים בקרקע אותה הם מעבדים ועליה הם גרים. המשבר לא נולד אתמול. בכדי לפותרו – מטרה חיונית לכל הנוגעים בעניין – צריך להבין מה הוליד אותו. המאמר ינסה להגיע לפשר המחלוקת, לקשר שבין החקלאים והירוקים, לקשר שבין ההתיישבות כפרית ומטרות המדינה ולקשר שבין כל אלה לפוליטיקה, הזירה בה מתנהל רובו של הוויכוח.

כך זה התחיל

בראשית ההתיישבות הציונית בארץ ישראל ראו עצמם המתיישבים החקלאים כנושאי הדגל של המדינה שבדרך וכשלוחיו של העם היהודי בגאולת קרקע הלאום. לא למען עצמם הם עיבדו את הקרקע. לפיכך, הקפידו הקפדה יתרה על רישום האדמה על שם הקרן הקימת, ומאוחר יותר במינהל מקרקעי ישראל. זאת מתוך אמונה כי ההתיישבות והאחיזה בקרקע הן משימה לאומית. חקלאים אלו האמינו כי עתידם על הקרקע מובטח לדרורות. שיתוף הפעולה בין ההתיישבות בארץ לפני קום המדינה לבין הקרן הקימת היה הדוק. נחתמו חוזה חכירה לדרורות, קרקעות נרשמו בטאבו, והוגדרו זכויות קרובות לזכויות בעלות.

עם קום המדינה, ובמיוחד לאחר הקמת מינהל מקרקעי ישראל, החליטה המדינה להחתים את היישובים, גם הוותיקים, על חוזים לשלוש שנים. ההתיישבות חתמה על חוזה משולש – בין היישוב, הסוכנות היהודית והמדינה. למרות שפורמלית לא הוסדרו היחסים החוזיים כנדרש מחוזה הוגן, מערכת היחסים המשיכה להיות דומה לזו שהתקיימה מכוח החוזים שהיו קודם לכן עם הקק"ל. זאת, על אף הכללת סעיף נוקשה ל"השבת" קרקע במקרה של שינוי ייעוד. הקיבוצים והמושבים המשיכו להתפתח

* מנכ"ל התאחדות חקלאי ישראל. בעבר, חבר כנסת.

בחסות מדיניות שאפשרה עיבוד חקלאי ובנייה למגורים, לתעשייה, לתיירות ועוד, ללא מגבלות של ממש.

למען האמת, קיומם של סעיפי ההשבה במקרה של שינוי ייעוד היה למעשה אות מתה. יישומם של סעיפים אלה נעשה אך ורק תוך הידברות בין היישובים לבין המינהל. במסגרת זו, התקיימו גם החלטות מינהל, כדוגמת החלטה 123 משנת 1972, שאפשרו לחקלאים לפתח יוזמות שונות וליהנות משווי הקרקע לאחר שינוי ייעוד. מכיוון שהחלטות אלו יושמו בעיקר בשולי הערים, נהנו מהן חקלאים פרטיים וחברות עיבוד שחכרו קרקע חקלאית מהמינהל, ולא המושבים והקיבוצים, רובם נמצאים בפריפריה.

ואז חל שינוי

עם התפרקות ערכי הליכה של החברה הישראלית, מצאו עצמם הקיבוצים והמושבים תחת תביעות כספיות של גופים דוגמת הסוכנות היהודית, אשר ניסו – בתמורה לויתור על החוזה המשולש – לגבות מחיר גבוה מהמדינה, תוך שהם מחזיקים את היישובים כבני ערובה. פקידי המינהל החדשים, אשר "לא ידעו את יוסף", החלו לנסות ליישם את סעיף "שינוי הייעוד" המפורסם, שעל פיו ניתן, בהתראה של חודש ימים, לנשל מביתם את ותיקי דגניה ונגבה, על עברם ההיסטורי המפואר. לחלופין יכול העומד בראש מינהל מקרקעי ישראל להודיע על פירוק כל יישובי עמק יזרעאל והגליית תושביו לאן שימצא לנכון, בהינף קולמוס.

על רקע זה דרשו היישובים לחזור להסכם חכירה לדורות, לתקופות מתחדשות של 49 שנים, בדומה להסכמים שהיו להם עם קק"ל עוד מלפני קום המדינה. אך חוזה כזה נוסח רק עבור הקיבוצים, ורק כ-120 (מתוך 270) חתמו עליו עד היום.

אי אפשר להמעיט בתרומת המשבר הכלכלי של ראשית שנות ה-80 של המאה הקודמת לוויכוח על הקרקע. תחילת סופו של אותו משבר היתה בתוכנית הייצוב מקיץ 1985. לצד הפרמטרים הכלכליים של התוכנית, במיוחד העלאת הריבית הדרמטית למגזר היצרני שההתיישבות נמנית עליו, אפשר להבחין בשינוי הערכים המהותי שבא בעקבותיה – אובדן כמעט מוחלט של הסולידריות החברתית במדינת ישראל, דגש

בלעדי על רווח והצלחה כלכלית והפרטה מסיבית. כל אלה יצרו מצב חדש, כדיוק כשההתיישבות העובדת נמצאה באחד מרגעי המשבר הקשים שלה.

בראשית
ההתיישבות
הציונית
בארץ ישראל
ראו עצמם
המתיישבים
החקלאים
כנושאי הדגל של
המדינה שבדרך
וכשלוחיו של
העם היהודי
בגאולת קרקע
הלאום. לא למען
עצמם הם עיבדו
את הקרקע.
לפיכך הקפידו
הקפדה יתרה על
רישום האדמה
על שם הקרן
הקיימת, ומאוחר
יותר במינהל
מקרקעי ישראל.

המושבים החלו לעבור תהליך של פירוק השותפות והאגודות. ארגוני הקניות פורקו, נערכו הסדרי חובות מקיפים ליישובים החקלאיים: למושבים, במסגרת "חוק גל", ולקיבוצים במסגרת הסדר וולונטרי שבמסגרתו הם התחייבו לשלם מיליארדי שקלים במשך כ-25 שנה, תמורת מחיקת חובות של מיליארדי שקלים מצד המדינה והבנקים. הקיבוצים חויבו לפרק ולחסל את הערכות ההדדית המוחלטת ביניהם, והסכימו למהלך הכואב של ירידה דרסטית ברמת החיים, תוך שינויים מבניים בחיים הפנים-קיבוציים, כולל הפרטות וויתור על נכסים רבים, לרבות קרקעות, מניות "תנובה" ועוד. את השינויים הללו עברו קרוב ל-200 קיבוצים.

מתחילה בועת נדל"ן

אך לקראת תחילת שנות ה-90 התהפכה המציאות שוב, עם הגעתה של עלייה של כמיליון איש מברית המועצות לשעבר, שיצרה ביקוש פתאומי לקרקעות לבנייה. ביקוש זה, שבא לאחד המשבר הקשה של שנות ה-80, יצר סחרור מושגי ותפיסתי בכל המערכות, וגרם לאחד משורשי האי-הבנה הגדולים שנוצרו בין הממשלה, ההתיישבות העובדת והחברה הישראלית. (במאמר מוסגר צריך לזכור כי 85% מתוך כ-830 היישובים הכפריים בישראל נמצאים בפריפריה ורק מיעוטם, כ-15%, נמצאים באזורי ביקוש קרקעי מובהקים, דוגמת אזור המרכז, עוטף ירושלים וסובב

חיפה.) אי-הבנה זו מקורה בדרישת ההתיישבות להסדרה חוקית של עיגון הזכויות בקרקע, מול דרישת המינהל להפקעת קרקעות לצורכי בנייה. במחלוקת הזו הוצגה ההתיישבות כולה כרודפת בצע.

הדרישה לקרקע השיבה לתחייה את החלטות המינהל לעידוד השבת קרקע, תוך חלוקה מחדש של ההנאה ותוספת הערך הנובעים משינויי הייעוד הצפוי. זהו פשרן של החלטות מינהל 717, 727 ו-737 שהיו המשך להחלטות ישנות ולמדיניות שקיימת בעניין זה עוד מימי הקק"ל.

במקביל, החל תהליך ההפרטה של מקרקעי ישראל במגזר העירוני, שהעניק לחוכרים זכות שווה כמעט לזכות הבעלות. כפי שכתבה אז המומחית העיקרית בתחום, פרופ' רחל אלטרמן:

במקום המניין המצומק של זכויות כמקובל בחוזי חכירה "רגילים", מוצאים עצמם בעלי חוזי החכירה על מקרקעי ישראל בערים כיום כבעלים של כמעט כל סל הזכויות המוענקות בישראל לבעלי מקרקעין... גם בסקטור החקלאי מתרחשות מגמות של מעין-הפרטה כמו בסקטור העירוני, אלא שהן החלו הרבה יותר מאוחר – באופן מובהק רק מאז ראשית שנות ה-90.

בעוד התהליכים הפורמליים האלה נמשכים, חל שינוי משמעותי באופן שבו תפסו עצמם חלק מהמשתתפים בתהליך. היו חקלאים שראו בהזדמנות המתהווה אפשרות ליצירת רווחים קלים ומהירים ממכירת קרקעות חקלאיות לבנייה, וקיוו לכסות בכסף שיתקבל את הפסדי העבר הכבדים (שיטה שאומצה על ידי הממשלה במסגרת הסכם הקיבוצים המשלים, משנת 1996), ואגב כך שכחו את תפקידה ההיסטורי של החקלאות הישראלית – "לעבדה ולשומרה" – כקרקע הלאום.

כמה עיתונאים מובילים ואנשי אגף התקציבים באוצר זרקו לאוויר מספרים דמיוניים כשווי הקרקעות שבידי ההתיישבות העובדת. הקרקע הפכה לפתע לבוננוזה – מכרה זהב כלל-ארצי, שכל המחזיק בה הופך לעשיר כקורח בהבל פה ובהינף קולמוס.

דיסאינפורמציה זו שניזונה מהזיות שווא, יצרה דעת קהל עוינת כנגד ההתיישבות העובדת ושימשה קרקע פורייה לעלייתה של "הקשת הדמוקרטית המזרחית" וליצירת שיח ציבורי מוטעה לחלוטין על ערך הקרקע ותפקידה במדינת ישראל. בבדיקות אמת שנערכו באותן שנים באמצעות סקר קרקעות מוסמך שנעשה על ידי ממשלת ישראל, נמצא כי מתוך 2 מיליון דונם בערך של אדמות קיבוצים, רק 20,000 דונם הם בעלי

ערך נדל"ני משמעותי! כ-1% בלבד! ואכן, במסגרת הסדר הקיבוצים, הושבו כ-24,000 דונם, אשר מרביתם טרם החליפו את ייעודם החקלאי, למרות שחלף מאז למעלה מעשור. יתרה מזאת, בתוכניות התכנון הלאומי הסתבר כי לטווח ארוך, במדינת ישראל אין צורך בשינוי ייעוד של יותר מ-400 אלף דונם חקלאיים ל-50 שנה הבאות (מתוך 4 מיליון דונמים חקלאיים). לפיכך ברור כי גם בעתיד הרחוק 90% מהקרקע החקלאית תישאר כזו ולא תיועד לשימושים נדל"ניים אחרים.

המינהל נרתם להפרטה, והבג"צ – ליצירת ערפל

באותן שנים הגיע מינהל מקרקעי ישראל למסקנה כי תם זמנם של הקולקטיבים בחקלאות בישראל. מנכ"ל המינהל באותה עת, עו"ד אבי דרכסלר, פיתח תפיסה שעיקר טענתה, שזמנם של המושבים והקיבוצים עבר. יש לאפשר להם לבנות כרצונם בתוך "שטח המחנה", אך המדינה יכולה לקחת את הקרקע החקלאית לרשותה, לשימושים שונים. המסקנה מהצעת דרכסלר היתה ברורה לכול: הקרקע שתילקח תוצע לכל המרבה במחיר, ולכן יוכלו 20 המשפחות העשירות בישראל להשתלט על הקרקעות וליהנות מפירותיהן.

מתן האפשרות לקיבוצים ולמושבים השיתופיים לקבל לבעלותם את דירותיהם, תומצתה להחלטה 751, שעיקרה מתן בעלות למבנים ב"שטח המחנה", ויתור על חוזה חכירה לדורות והעברת האדמות החקלאיות למדינה. קיבוץ משמר דוד היה סנונית ראשונה בתהליך, אך לאחריו לא הגיע האביב והתהליך כמעט שלא התקדם, ולא במקרה.

המאבק הגיע לשיאו עם הניסיונות של המגזר החקלאי להעביר את חוק עיגון זכויות החקלאים בקרקע, שעבר בגרסתו המצומצמת קריאה ראשונה בכנסת. במקביל התקיים הבג"צ שהגישה "הקשת המזרחית" נגד החלטות "הבואינגים" (בואינגים – בשל מספרי ההחלטות – 717, 727, 737) של המינהל, תוך דרישה לבטלן. היום אנו יודעים כי בג"צ זה היה יוזמה של פקידי מדינה בכירים.

הממשלה מצדה הקימה ועדה מקצועית בראשות הממונה על התקציבים במשרד האוצר, דוד מילגרום. המסקנות אומצו בחום רק לאחר פסיקת בג"צ, כשהסוסים כבר ברחו מן האורווה... הבעיה העיקרית של דו"ח מילגרום היתה אמינות הנתונים המפוקפקת

שעליה נבנה. אמנם אנשים שמומחים בתחום העמידו את שר האוצר דאז, אברהם בייגה שוחט ושרי ממשלתו על הבעייתיות בנתוני הוועדה, אך לשווא.

בפועל, החלטות דו"ח מילגרום לפתרון הסוגיה – כמות הבנייה האפשרית, אחוזי המיסוי שישלמו החקלאים ועתיד הקרקע החקלאית – לא בוצעו מעולם, אך כאמור, הן היוו את התשתית לפסיקת בג"צ בנושא "הקשת המזרחית", ולמעשה היוו את מסד הטיעונים עליו נשענו שופטי בג"צ בהחלטתם.

החלטת בג"צ ביטלה את החלטות "הבואינגים", הפסיקה למעשה את בניית ההרחבות הקהילתיות השכונתיות בקיבוצים (ובמושבים, שחלקם הגדול, בעיקר במרכז המדינה, הספיק לסיימן עוד קודם לכן), קבעה את המושג המעורפל של "צדק חלוקתי" בתחום הקרקעות, מושג שעד היום לא פורש ולא הוסבר, ויצרה מצב שבו נושא עיגון זכויות החקלאים בקרקע, מתן אפשרות לשיוך דירות לחברים בקיבוצים ובנייה לבנים ממשיכים בחלקה א' במושבים, הוקפאו לשנים ארוכות.

אין ספק כי הבלבול והמבוכה שיצרו בג"צ הביאו למצב הקרוי בתורת המשחקים "הפסד-הפסד", לפיו כל המשתתפים – החקלאים, המדינה, תובעי הבג"צ ואחרים – נשארים עם לא כלום בידם, מפני שלא שיתפו פעולה זה עם זה.

אפשר אחרת, וזה בצבע ירוק

ההתיישבות העובדת חייבת להגדיר עצמה מחדש כחברה חקלאית, שמעברת כ-91% מאדמת הלאום הראויה לעיבוד ורואה בכך ערך ותכלית. היש האדיר שנוצר בארץ בתחומי החקלאות והמים, השימוש בטכנולוגיות גנטיות וסביבתיות, והירוק שהארץ הזו צבועה בו לאורכה ולרוחבה הם מקור לגאווה לאומית. כל מי שמסתכל על אזורנו רואה כי אנחנו אי ירוק. הארץ מעובדת כמעט עד למטר האחרון.

הירוק הזה הוא בעל ערך סביבתי רב. לא פחות מכך, הוא גם בעל ערך תיירותי ונפשי. בעבודה שנעשתה בעמק יזרעאל על ידי מכון כלכלי מוביל בארץ, נמצא כי הערך הירוק והאקולוגי של דונם מעובד בעמק שקול ל-\$73. אזרחי ישראל אוהבים לטייל ולחרוש את הארץ ברגליהם וברכבם. על החקלאים להניף את הדגל הירוק, לבצע חיבור

נכון עם הארגונים הירוקים, לתועלת החקלאות והסביבה ולשמר את המרחב הכפרי, כחלק מהשקפת עולם ודרך חיים.

על פי סקרים שערכה התאחדות חקלאי ישראל, יש לנושא הזה תמיכה של למעלה מ־80% בציבור הישראלי והוא בבחינת אוניית הדגל של כולנו.

אפשר אחרת, לגובה ולא לרוחב

יש לעורר מחדש את הדיון הציבורי על צורת הבנייה למגורים. החלום הישראלי של וילה לכל משפחה לא יכול להתגשם במדינה צפופה כל כך. לכן, הדיון הציבורי צריך לעסוק בשאלת הבנייה לגובה והשאת מרחבים פתוחים ירוקים, כחלק מתפיסה אקולוגית של מדינה מערבית מתקדמת.

אפשר אחרת, בהגיינות

על החקלאים לקחת צד בדיון זה ולוותר מראש על כל ההזיות הנדל"ניות. אלה, כפי שהוצג במאמר, ממילא לא רלוונטיות לחלק המכריע של המתיישבים הנמצא בפריפריה. ראוי להתמקד בתחומים הבאים:

א. חידוש והמשך הבנייה למגורים עבור חברים חדשים, ועיגון זכויות החברים הוותיקים בדירותיהם.

ב. המשך פיתוח תעסוקות לא־חקלאיות, כמו מפעלי תעשייה (70% מהכנסות הקיבוצים הן מתעשייה), תיירות, עסקים זעירים של חברים ויזמויות אישיות במושבים.

ג. הגנה על הזכויות בשטחים חקלאיים, תוך קביעת פיצוי הוגן במקרים של הפקעה או סיפוח שטחים חקלאיים ליישובים עירוניים ושינוי הייעוד שלהם למגורים.

לשם כך צריך להעריך במדויק ובהגיינות את שווי הקרקע. פקידי מינהל מקרקעי ישראל, לכלכלני האוצר ומשפטני משרד המשפטים רואים את הסוגיה מאז ומעולם בעיניים "גזבריות". על שרי הממשלה לשקול גם יתרונות נוספים של היישובים החקלאיים כמו פיזור האוכלוסייה, האחיזה בקרקע, השמירה על הירוק וההיסטוריה. כל זה בהקפדה על הגיינות.

**חוכרים חקלאים
רבים שילמו
סכומים גדולים
עבור זכויותיהם
בקרקע, ובכל
מקרה, כל
החקלאים
השקיעו
השקעות עתק
בפיתוח הקרקע
והיישובים,
שמהוות את
מרבית ההשכחה
של קרקעות
אלה. לא ניתן
להגיע לכימות
כלכלי של
אדמות הלאום
מבלי לקחת
בחשבון את מניות
היסוד הפיזיות
שהשקיעו אושי
בית אלפא, והלל,
כפר גלעדי, דן,
חצבה, יוטבתה,
תקומה וחצרים.**

למה הכוונה? במגזר העירוני קיימת הפרטה מוחלטת. על פי המוסכם במגזר הזה, המתיישב העירוני שילם למינהל דמי היוון ריאליים, ולפיכך בכואו לפדות את ביתו, הוא מסתפק בתשלום של 3.75% מערך דירתו. החקלאים, לעומת זאת שילמו תשלומים מופחתים בלבד על דירותיהם. לפיכך, לעת שיוך דירות המגורים לחברים, עליהם לשלם את מלוא המחיר למדינה.

אך זה לא מדויק. ראשית, מרבית החוכרים העירוניים של בתי מגורים, בעיקר הוותיקים, שקיבלו את זכויותיהם כמועד בו קיבלו אותם מרבית תושבי היישובים החקלאיים, לא שילמו כלל תשלומים ריאליים עבור הנכסים.

שנית, חוכרים חקלאים רבים שילמו סכומים גדולים עבור זכויותיהם בקרקע, ובכל מקרה, כל החקלאים השקיעו השקעות עתק בפיתוח הקרקע והיישובים, שמהוות את מרבית ההשכחה של קרקעות אלה. לא ניתן להגיע לכימות כלכלי של אדמות הלאום מבלי לקחת בחשבון את מניות היסוד הפיזיות שהשקיעו אנשי בית אלפא, נהלל, כפר גלעדי, דן, חצבה, יוטבתה, תקומה וחצרים.

ההכרעה במחלוקת זו חייבת ליפול בממשלה ובכנסת שמושפעות מאווירת העלייה כנגד הציבור החקלאי "הנדל"ניסטי" כביכול. על החקלאים לנהל את הדיון הציבורי, ביושר ובהגינות אל מול הפופוליוס.

כך זה צריך להיראות

במושבים, הפתרון יכול להתבסס על החלטה 979 שנמצאת כרגע בדיון בכג"צ. עיקרה, מתן אפשרות

לרכישת מלוא הזכויות בחלק מחלקה א' (מה שמכונה "חלקת המגורים"). התשלום למינהל יגיע ל-33% מערך הקרקע והעסקה נראית כראית לכל הצדדים, כך לפחות סבורה הנהגת תנועת המושבים.

את נושא הקרקע החקלאית בחלקות ב' ו-ג' יש להסדיר כמודל חכירה לדורות, לאחר פתרון נושא הרישום והבעלות במושב. המשך המצב הקיים, שבו בעלי המשקים במושבים הנם ברי רשות, היכולים כל שנה שלישית להיות מנושלים ממקומם, אינו מוסרי ויש לסיימו מוקדם ככל הניתן.

בקיבוצים, המבנה הבסיסי שונה. "שטח המחנה" או "השטח הכחול" מקביל בחלקו לחלקה א' המושבית. בקיבוץ מדובר בדירות קטנות, ומגרשי המגורים עצמם הם בגודל של 250 מ"ר עד 500 מ"ר לכל היותר. בקיבוצים רבים הבנייה היא בנייה "עירונית" רוויה של דירות שיכון בכית משותף.

בנוסף לכך, גם הקיבוצים המופרטים לא חילקו את אמצעי הייצור הקרקעיים. המערכת הכלכלית ממשיכה להיות משותפת, וכך גם מרבית אמצעי הייצור והרכוש. לכן הפתרון צריך להתבסס על אותו תשלום שיונהג במושב.

*

היישובים החקלאיים עומדים כיום בפני הצטרפות מחודשת של אלפי בני החוזרים אליהם ומעוניינים להשתלב במרקם החברתי והקהילתי שלהם. ברובם, אין זה כבר המושב או הקיבוץ הקלאסי. זהו מרחב של למעלה מ-700 יישובים בפריפריה היושבים על כ-80% מאדמות המדינה שמתאימות לעיבוד. לבנים השבים לא ניתנת היום תשובה מוסדית לגבי מצבם המשפטי בנחלתם החקלאית.

ממשלות ישראל לדורותיהן גלגלו את תפוח האדמה הקרקעי הלוהט לעבר הפקידות הבכירה ובית המשפט העליון. נוח היה לפוליטיקאים לבחור בפתרון האי-החלטה והעברת הבעיה לדרג המשפטי. אך תפקידה של מנהיגות לאחוז את השור בקרניו, למצוא פתרון נכון ולהתמודד עליו עם המקטרגים מחד ועם הביורוקרטיה מאידך. חברה ה"ממשפטת" עצמה לרעת ונותנת, מתוך חולשה, למשפטנים להחליט עבורה על עדיפויותיה, היא חברה שאיבדה את רצון הקיום שלה.

ההתיישבות העובדת וקרקע הלאום

השנה מלאו מאה שנה לדגניה, הקיבוץ הראשון. עוד מעט יחגוג גם מושב העובדים הראשון, נהלל, יום הולדת 90. זוהי פרספקטיבה ארוכה דיה למציאת פתרון קרקעי הולם להתיישבות העובדת, ובעצם למדינה כולה.



פסגת הר מירון, ינואר 2010
צילם: גרי שפר

הפורום הישראלי למדיניות קרקעית לאומית

6.1.2010

עדי ניב:

עימנו חבר הכנסת כרמל שאמה, סגן יושב ראש הכנסת, יושב ראש ועדת המשנה של ועדת הכלכלה של הכנסת לעניין תיקון 17 לחוק מינהל מקרקעי ישראל. הוועדה עסקה במהלך שבועות לא מעטים בהכנתו של החוק לאישור הכנסת והתעמקה בו. התיקון לחוק נכנס לתוקפו בראשית חודש ינואר 2010, ולפיו הוקמה "רשות מקרקעי ישראל" המחליפה את מינהל מקרקעי ישראל. המועצה של רשות זו לוקה מאוד בחסר: אין בה נציגי ציבור ואף לא בעלי מקצוע בתחומי המדיניות הקרקעית. יש בה, לעומת זאת, רק נציגים מטעם שרים ונציגים מטעם הקרן הקימת לישראל. נכון להיום רק שני נציגים של קרן קימת לישראל במועצה עקב הערעור לבית משפט על אישור עסקת חילופי הקרקע בין הקק"ל והמדינה שהתקבלה באספה הכללית של הקק"ל ביוני 2009. חודשים רבים שהנושא בהקפאה עקב הדיון המשפטי הצפוי ואיננו יודעים מתי יפסוק בית המשפט את פסוקו. תקוותי כי בית המשפט יביא למימוש חילופי הקרקעות האלה, כי הם חיוניים גם להמשך קיומה של הקרן הקימת וגם למדינת ישראל. חבר כנסת שאמה התבקש על ידינו להציג עמדתו ותפיסתו כיושב ראש ועדת המשנה לנושא החוק ולנושא הרפורמה וגם ליתן הזדמנות לכל אחד ואחד מהיושבים פה לשאול שאלתו, לומר דברו, להביע דעתו, כך שנצא מכאן עם עמדה מגובשת של הפורום, שתתייחס לדרכי יישום הרפורמה הזאת וליישום התיקון לחוק מינהל מקרקעי ישראל. כך נוכל להמשיך לבחון ואף להתייחס לדרכי פעולתה המקצועיות העתידיות של המערכת הקרקעית הלאומית.

אדגיש שלוש נקודות:

האחת – הדיון הצפוי במועצת רשות מקרקעי ישראל, בהרכבה כפי שנקבע, סביר שיהיה "עותק" מהדיון בממשלת ישראל. האם נציגי השרים יוכלו להעלות ערעור כלשהו על דברים שנאמרו בממשלה? מסופקני.

השנייה – איתרנו, במסגרת צוות החשיבה לעניין הרפורמה הקרקעית של המכון לחקר

מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, את הצורך להתמקד בנושא דיוור בר השגה (הקרוי Affordable Housing), המהווה נושא חברתי-כלכלי-לאומי ממדרגה ראשונה, ושעד כה לא בא על פתרוננו במסגרת לאומית כלשהי. יעיד חבר כנסת שאמה כי אמנם הצלחנו לשכנע את הוועדה בראשותו לכלול בהגדרת תפקידי רשות מקרקעי ישראל את הנושא האמור, ועתה אנו מצפים לפעולה אגרסיבית של הרשות ליישמו, החיוני כל כך.

השלישית – התיקון לחוק לא הציב כל פתרון לבעיית קרקעות ההתיישבות, לקרקעות החקלאיות, לשינויי הייעוד, לשיוך הקרקעות ועוד. אנו מודעים לבעיה והיא חייבת למצוא את פתרונה. היום הנושא מצוי "באוויר", בטענה כי "הנושא מצוי בפתחו של בית המשפט (החלטה 979 של מועצת מקרקעי ישראל, המסדירה את בעיית ההתיישבות בכל הקשור לקיבוצים ולמושבים). כל זאת היות ששיעורם של החקלאים ותושבי הקרקע החקלאית קטן הוא בסך כל קרקעותיה של ישראל, על אף שאנשים אלה תרמו תרומה סגולית עצומה להתפתחותה של מדינת ישראל. חובה על המדינה למצוא פתרון נכון ומהיר לעניין זה, במיוחד אחרי כל כך הרבה שנים של התלבטויות, של מריבות ושל סכסוכים שקשורים בו.

מעטפת החוק מתייחסת כולה לקיצור הדרך ולשיפור הקשר ("מניעת החיכוך") בין המינהל לבין האזרח ולשחרורו של האזרח בכנייה רוויה בתוך הערים הגדולות מתלות במינהל. לזה איני קורא "הפרטה". לכל מי שטוען כי המדובר ב"הפרטה רבתי", אני מציע לראות כי ההפרטה אינה המרכיב הדומיננטי. הטענה כאילו החוק יצר אפשרות לתושבי קטאר או לתושבי סעודיה להשתלט על שטחים במדינת ישראל, אינה נכונה. המצב, מבחינה זו, לא השתנה. אנשי קש תמיד היו ותמיד יהיו, כך שלא התיקון לחוק הזה הוא שיגרום לקיומה של אפשרות זו.

עתה נודע על עתירתו של חבר הכנסת ד"ר חנא סווייד לכג"צ, בדרישה להקפיא את הרפורמה, היות שהיא מאפשרת מכירת קרקעות שהופקעו מידי אזרחים ערכים לידי אנשים פרטיים. הרפורמה מאפשרת גם לעשות כן בקרקעות שמופקעות מיהודים ולא רק מערכים. לנושא זה אבקשך, חבר כנסת שאמה, להתייחס ולהאיר עינינו בהשקפתך.

חבר כנסת כרמל שאמה:

אני מודה על דברי הברכה ועל המחמאות. שמח אני להימצא בפורום מקצועי זה. בכנסת העניין במקרקעין ובמדיניות קרקעית קטן. על כן, כאשר הנושא נדון בפורום מקצועי וענייני כפורום זה, הדבר מרומם את רוחי. נושא הרפורמה במקרקעי ישראל נמצא רק בתחילת היישום. החקיקה הושלמה באוגוסט, עם כל הדרמה שהיתה סביבה ועם המשברים הפוליטיים והקואליציוניים, לרבות השינויים של הדקה ה-90 שהיו מינוריים וסמנטיים והיוו סולם לפיגורות פוליטיות כאלה ואחרות לרדת מעץ שהם טיפסו עליו שלא לצורך. אבל היום, בגלל ביורוקרטיות ודברים לא מחויבי המציאות, היישום מתעכב יחסית, הוא לא כפי שתיכננו אותו. בעת הדיונים ברפורמה הגיעו למשרדי נציגי ועד העובדים של מינהל מקרקעי ישראל, וזעקת שכר בפיהם, שהולכים לפגוע בזכויותיהם, בתנאי עבודתם, כולל פיטורים נרחבים. כמוכן שלכל אחד מאיתנו יש רגישות לפרנסתם של אחרים, לפרנסתם של עובדי מדינה שיהיה להם קשה למצוא מקום עבודה בתקופה הזאת ובמקצוע שלהם. לכן פתחנו במשא ומתן ובדיונים גם עם האוצר, גם עם מנהל המינהל שאיתו התדיינתי באופן אישי, גם עם ועד העובדים, גם עם גורמי ההסדרות, לראות איך לא פוגעים בהם. הרפורמה צריכה לצאת לדרך, בזה אין ספק. יהיה לכך מחיר שגלום בתוך הרפורמה לגבי הרכב רשות המקרקעין, שצריכה להיות קצת שונה, קצת יותר יעילה, קצת יותר קטנה, קצת יותר מכווצת מבחינת פרישת המחוזות. ענייני העובדים לא הוסדרו כאשר בחקיקה הגענו לקריאה שנייה ושלישית. לכן, ביוזמתי ועל אפה ועל חמתה של הממשלה הוכנס סעיף לחוק שאומר שרשות מקרקעי ישראל תוקם, אבל לא תחל לפעול עד שלא יושג הסכם קיבוצי עם עובדי המינהל. היינו בטוחים שיש המון זמן, חמישה חודשים, להגיע להסכם המיוחל. היום, אנו אחרי ה-1 בינואר 2010, וההסכם רחוק מהשגה ולצערי הסכסוך ביחסי העבודה הוא החסם הראשי ליישום הרפורמה. אני מתחיל לחוש שאולי הסעיף הזה, התליית הביצוע בהסכם קיבוצי, גורם דווקא לעיוות ולא־השגת ההסכם. לאוצר אני ממליץ לנהל את המשא ומתן כאילו הסעיף הזה חקוק כחוק יסוד בחוקי מדינת ישראל. לעובדים אני ממליץ לנהל את המשא ומתן כאילו הסעיף הזה הוא זמני. לא יקום ולא יהיה שהרפורמה הזאת תתמסמס בגלל ויכוח על תנאי פרישה או על הסכמים קיבוציים. אני מתכוון לזמן אותם לשבת לשולחן אחד, לשמוע ושישמעו יחד איתי גם חברי הכנסת אחרים המעורבים, ולהגיע לפתרון. אני יודע שלמדינה יש נכונות לתת תנאים מפליגים כדי לגמור את הבעיה, יש אינטרס מובהק ומוטיבציה גם של הממשלה וגם של ראש

הממשלה באופן אישי, לראות את הילד הזה עומד על הרגליים ומתחיל לצעוד. אך זה לא קורה. כמו שמחוקקים חוק, אפשר גם לתקן אותו. הכנסנו את הסעיף כדי לתת לעובדים כוח, אבל לא כוח בלתי מוגבל. גם בכוח ובעוצמה צריך לעשות שימוש מושכל ולא שימוש אבסולוטי.

הרפורמה מאוד רחבה. היא לא מושלמת. אך עשינו את המיטב, הוצאנו רפורמה טובה מאוד, הטובה ביותר לדעתי שאפשר היה להוציא בנסיבות העניין, אבל אנחנו עדיין בשלב המעקב ותיקון ליקויים. לדוגמה: אזרח הביא לידיעתך את "סיפור סביון". אני זוכר שגם בדיונים בהצעת החוק באו בטענות שאנחנו נותנים את הקרקעות לעשירי המדינה, וסביון היא דוגמה לעושר. הקפדנו שהמגרשים הגדולים והיקרים לא יעברו לבעלות, בטח שלא בחינם, ויהיה מנגנון ברור של תשלום. נוצר מצב מיוחד שביישוב סביון החוכרים יקבלו את הקרקע כמעט ללא תשלום. כך זה יצא סביב איזה שהיא לאקונה שלא שמנו לב אליה. במהלך מהיר, יחד עם מנהל המינהל ומועצת הרשות דאגנו לשים מגבלת תשלום: מינימום של 9% משווי הקרקע. כך שגם אם אין השבחה בקרקע במעבר לבעלות, עדיין המדינה תקבל את התשלום והחוכר יצטרך לשלם את התשלום של כמעט 10% משווי הקרקע, שזה מאות אלפי שקלים ולעתים אף יותר.

באשר להרכב המועצה: גם אני רציתי לתת ייצוג לכמה שיותר נציגי ציבור. אבל אחד הלקחים מהמועצה הקודמת הוא שהיתה מועצה גדולה, מגושמת ומסורבלת. מצד אחד כל אחד רוצה להיות מיוצג במועצה, כל זרם, כל גוף, הרצון הוא טבעי, מצד שני, עמד הלקח של מועצת מינהל מקרקעי ישראל שהיתה גוף יחסית גדול ומסורבל ואנשים העידו שזה הקשה ופגע ביעילות שלה. היה אפשר להוסיף נציג אחד או שניים, זאת לא היתה הבעיה. אבל ידענו שאם אנחנו פותחים את השער ייכנסו יותר מאורח או שניים. לכן הוועדה נתנה גיבוי לממשלה לקבל מועצה קטנה ויעילה. גם בממשלה היו מאבקים. השר סילבן שלום, המשנה לראש הממשלה, נלחם להכניס נציג ואולי בצדק. הוא אמר שראוי שהמשרד לפיתוח הנגב והגליל יהיה מיוצג. גם שר התחבורה, ישראל כץ אמר, שתחבורה ותשתיות, ראוי שיהיו מיוצגות במועצת רשות מקרקעי ישראל החדשה. אבל כך זה היה, כך זה נגמר, ויכול להיות שחסרים נציגי ציבור, אבל זאת ההחלטה וזה הכיוון שבו הלכנו. כאשר לקרקעות ההתיישבות. קרקעות ההתיישבות התגלגלו בדיון הציבורי וגם בערכאות המשפטיות מאז שאני זוכר את עצמי מתעניין במקרקעין, וזה כבר לא מעט שנים. בהצעת החוק הממשלתית, הן

הקרקע החקלאית, הן הקרקע לעיבוד, הן קרקע למגורים, הן קרקע חקלאית שעליה יש מבני תעסוקה – כל אלה היו מוחרגים לשלילה. היה כתוב במפורש שקרקע חקלאית, שייעודה חקלאי, לא שייכת לרפורמה. גם אם אחרי זה תבוא מועצת רשות מקרקעי ישראל וכולם יהפכו שם להיות "חקלאים", וירצו לתקן את העוול ההיסטורי הזה, לא תהיה להם סמכות כי החוק קבע במפורש – לפי הצעת החוק הממשלתית – שהחקלאים מחוץ לגדר. כבר בדיונים הראשונים הבהרתי, גם בשיחות מחוץ לוועדה וגם לפרוטוקול, שאין לנו חובה גדולה יותר מאשר למצוא פתרון חיובי, למצוא קונסטרוקציה, שבה יהיה עתיד ואופק לכך שגם בעלי הזכויות בנחלות, בקיבוצים, בהתיישבות החקלאית, יוכלו להיות כמו כל אחד מאזרחי ישראל ולהיות בעלים של המקרקעין שלהם. הסוגיה מאוד סבוכה ומורכבת לא רק מהבחינה המשפטית, אלא גם מהבחינה הפוליטית. אבל הגענו לפתרון שאני חושב שהוא מתווה נכון לפתרון הבעיה. כמובן שיש שוני, כפי שהוצג על ידי המדינה, בין החוכרים במושבים ובקיבוצים לבין החוכרים העירוניים: בתשלומים ההיסטוריים, בערכי רכישת הקרקע ועוד. אבל אז אמרנו שכל חוזה שיגיע למצב שהוא מהווה ולא משנה איפה, יכול לרכוש בעלות. הוועדה לא נכנסה לשאלה כמה כל אחד צריך לשלם. סירבתי בתוקף שהוועדה תיכנס לאיזה סוג של מגרשים ועל איזה גודל ישלמו וכמה. העדפנו שגורם לכאורה מקצועי, שזה המנכ"לים של המשרדים או מועצת רשות מקרקעי ישראל, היא זאת שתקבל את המלצות הדרג המקצועי של רשות מקרקעי ישראל ותקבע את הפרמטרים לקבלת בעלות. לכן המצב היום הוא שהקיבוצים והמושבים לא יכולים לקבל בעלות עד שהם לא ימצאו את המסלול להיוון. הנושא הזה תלוי בבית המשפט העליון על שולחנה של הנשיאה בייניש.

אני מסכים עם עדי ניב. אין כאן שום הפרטה. מדינת ישראל, בניגוד למדינות אחרות ששומרות על הבעלות של הקרקע, שמרה רק על בעלות וירטואלית רישומית, במיוחד בכל מה שקשור לקרקע עירונית. האם שמעתם על קרקע שנלקחה בחזרה על ידי המדינה בתום תקופת החכירה? רוב השווי הכלכלי, רוב הזכויות בקרקע מצויות בידי החוכר, בטח בידי החוכר המהווה והבעלות של המדינה היא סך הכול בעלות שאני קורא לה בעלות מטרר, שיוצרת חיכוך מיותר עם האזרח ואין שום יתרון למדינה בבעלות הזאת. אם המצב במדינת ישראל היה שהיא היתה הבעלים האמיתית של הקרקע והחוכר היה הבעלים של המבנה עם זכויות שכירות בקרקע ומפעם לפעם היה מבוצע איזה הליך של חלוקת העושר מחדש או חזרת נכסי המדינה לידה, הייתי מבין את כל ההרהר שניסו לעשות לרפורמה הזאת, שכביכול היא משנה סדרי עולם

סוציאליים. אבל לא כך היא נקודת המוצא ולכן הרפורמה הזאת היא גם טובה למדינה והיא גם טובה לאזרחים. טבעם של דברים כאלה שהפירות הטובים ביותר מבשילים עם הזמן. אנחנו נטענו שתיל קטן ולגבי הפירות, הן לאזרחים באופן פרטני והן לכלכלה, ייקח יותר מיום או יומיים ואולי אפילו שנה ושנתיים עד שנטעם את הטעם המתוק והחיובי שלהם.

באשר לדיוור. האמרת המחירים הבלתי פוסקת, בטח אל מול ההאטה הכלכלית, הרחיבה את הפער בין היכולת של האוכלוסיות החלשות לרכוש את המוצר הבסיסי ביותר כמו דיוור, לבין האוכלוסיות החזקות. אנשים עומדים בפני שוקת שבורה. ככל שהמחירים עולים כך קו העוני של הדיוור הולך ועולה. יותר ויותר אנשים נכנסים מתחת לקו של היכולת הסבירה לרכוש קורת גג ראויה, בין אם זה רכישה של כעלות, בין אם זה רכישת שירותי דיוור בצורה של השכרה. הדבר הפך ליעד לאומי מבחינת הממשלה. שר השיכון, שהופיע בוועדת הכלכלה, עושה מאמצים כבירים, יש לומר, לא רק למגזר החרדי, אלא מאמץ כללי. הוא לקח זאת על עצמו, לטוב ולרע, והצלחה תהיה במידה רבה גם שלו אך גם כישלון יהיה רשום על שמו. מחירי הדיוור, אפשר להגיד, כבר בשיאם, כבר אפשר לראות שמחירי השכירות מפגרים אחרי העלייה במחירי הדיוור ואלה אותות ממשיים לכך שמחירי הדיוור בבעלות בפני ירידה. אני בטוח שאת הסימנים העובדתיים נראה עוד במהלך השנה הזאת – 2010.

באשר לעתירה של חבר הכנסת ד"ר חנא סווייד, מסיעת חדש, שהוא אדם רציני, מדבר בדרך כלל לעניין, אבל כמובן שהעתירה הזאת היא עתירה שבסיסה הוא פוליטי. זה בדיוק כמו לעתור כנגד קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית. רק המינוח בעתירה והשימוש במילים הוא שונה. אני מבין מאיפה זה בא לו, אני אומר שזה מבחינתו אולי מוסיף בקרב הקהל שלו, אבל אני הערכת את ד"ר חנא סווייד כאדם רציני שלא עושה מעשי סרק. וזה מעשה סרק, זאת גם פרנסה לעורכי דין ואגרות לבית משפט. ממש לא יצא מהעתירה, אני לא מוטרד ממנה כלל. יש נקודות אחרות שאולי אפשר היה לתקוף, אבל לא שהרפורמה היא שוד קרקעות של ערביי ישראל. זו אמירה פופוליסטית חסרת בסיס וחסרת יסוד משפטי. אבל כולם ילדים גדולים ולכל אחד יש את השיקולים שלו. העתירה הזאת היא בהחלט מיותרת והיא לא תוסיף כלום לאינטרסים של ערביי ישראל במדינת ישראל.

לצערי, היישום של הרפורמה מפגר אחרי התוכניות. נכון שהמינהל עשה עבודה רבה

בהכנת מסד הנתונים. מדובר במאות אלפי תיקים של חוכרים שצריך לעבור אחד אחד ולדעת לאיזה קטגוריה הוא שייך: מגורים, מעורב, מסחרי, גודל, מהוון, לא מהוון. ליצור ממשק של עבודה מול לשכות רישום המקרקעין. מדובר ברישומי מקרקעין בהיקפים שלא נעשו מאז קום המדינה בתקופת זמן קצרה, להעביר בעלות לכמעט חצי מיליון חוכרים, לתקשר עם החוכרים, לקבל מהם את ההסכמה איפה שצריך, לקבל את האי-הסכמה, לנהל את הדיונים. אני יודע שהעובדים מנצלים את כוחם כדי להפעיל לחץ על הנהלת המינהל ועל המדינה ולעתים מבצעים שביתה איטלקית. אבל לשכות רישום המקרקעין התחייבו לרשום כ-15 אלף נכסים כל חודש על פי דרישת המינהל, בצורה מזורזת ומקוצרת וגם ממוחשבת. אם קרן קימת לישראל תצטרף ובית המשפט יאשר את ההסכם, אז יש סיכום עם משרד המשפטים ועם לשכות רישום המקרקעין להכפיל את הקצב ל-30 אלף נכסים שיירשמו כל חודש. זה עדיין אומר שייקח לנו בערך כשנתיים להשלים את כל מעברי הרישום מחכירה לבעלות וכמובן שיהיו המקרים הפרטניים שמצריכים הליכים נקודתיים.

אני מרגיש מאוד לא בנוח עם כך שהגבלנו את המגרשים הקטנים ואת הדירות הרוויות כנכסים היחידים שניתנים ללא תמורה. מצד שני, לא שמנו לב או לא נתנו מספיק תשומת לב לשכונות היוקרה בגוש דן שבהן ערכי הקרקע מגיעים בערך לסדר גודל של 2,000 דולר למטר ויותר, כך שדונם זה בערך שני מיליון דולר. יש לדוגמה בשכונות הוותיקות בתים בודדים שיושבים על כמעט דונם אדמה. לפי החלטת מועצת רשות מקרקעי ישראל, הם יצטרכו לשלם כ-6% ויקבלו בעלות. זה אומר כמה מאות אלפי שקלים בודדים, ומאותו רגע הם יכולים לפצל את הדונם לשלוש או ארבע יחידות ולקבל הטבה של מיליוני שקלים לעומת האוכלוסיות האחרות שביקשנו מהם לשלם עשרות אלפי שקלים כדי לקבל בעלות. חוסר הצדק והאיזון הוא משווע ועוד לא קבענו מסקנה סופית בעניין. דעתי די מגובשת והצגתי אותה גם בפני שר השיכון וגם בפני מנהל המינהל מר ירון ביבי, ביקשתי ממר ירון ביבי לעשות את הבדיקות המספריות והמשמעויות שלהן. אני מחכה לתוצאות, ואם צריך, נבצע את התיקון הנדרש.

אמרנו שהרפורמה הזאת לא מיועדת להיטיב עם האוכלוסיות החזקות, אלא להיפך. במינהל הישן המסורבל, המסואב, תגדירו את זה איך שתגדירו, כולנו מכירים את התופעות שהיו שם, דווקא החזקים ידעו להסתדר, החלשים לא היו להם את הכלים, לא היה להם את הידע, לא היו להם את היכולות ואורך הנשימה לנהל מאבקים מול המינהל, לקצר מהלכים מול

המינהל, לא היו להם את אנשי המקצוע מהשורה הראשונה שייצגו אותם, ומי שידע להפיק רווחים מהסרבול של המינהל, אלה היו רווקא השכבות החזקות.

עדי ניב:

תודה כרמל. אני חושב ששכחתי לציין משהו, אם אינני טועה אתה גם שמאי מקרקעין ואני מתנצל שלא ציינתי זאת קודם.

אני רוצה להתייחס לכמה דברים שהעלה חבר הכנסת שאמה. באשר למבנה המועצה, אני חושב שהבעיה של מבנה המועצה לא היתה כמות חבריה, אלא של דרך הפעולה שהוכתבה למועצה והדרך שבה המועצה קנתה את ההכתבה הזאת. בארבע שנים שכיהנתי כחבר המועצה אינני זוכר פעם אחת שחבר מועצה יזם הצעה כלשהי של מדיניות. הכול הוכתב על ידי הנהלת המינהל, בתיאום עם מי שהיה יושב ראש המועצה. עצם העובדה שחברי המועצה, ואני אומר לך שזה גם יהיה היום, מקבלים את סדר היום לישיבות המועצה חמישה ימים, ארבעה ימים לפני הישיבות, שכל סדר יום כזה כולל 400-500 עמודים, ואני לא מגזים. אין אדם בעולם שיהיה גאון ברמה כזאת, שיהיה מנכ"ל של משרד ממשלתי הגדול ביותר והמוכשר ביותר, שמסוגל בחמישה שישה ימים לקרוא 400-500 עמוד וללמוד מה כתוב בהם. זאת היתה בעייתה של מועצת מקרקעי ישראל והיא תמשיך להיות גם עכשיו.

ועכשיו להרכב: אינני מכיר מנכ"ל של משרד ממשלתי שיעז לא לתמוך בעמדת השר שלו ואני לא אומר את זה לגנאי, זאת משרת אמון. לא ראיתי בישיבת המועצה הקודמת עמדות עצמאיות של האנשים האלה. לעומת זאת אין שם נציגים שאינם נציגים מטעם – אנשי מקצוע שיש להם מה לתרום לתחום הזה.

המושג של מניעת החיכוך עם האזרח נולד אצל אהוד אולמרט שהיה יושב ראש המועצה, ואצל יעקב גדיש ז"ל שעמד בראש ועדת גדיש המפורסמת. החיכוך הזה, כפי שגדיש התכוון אליו, זה לא החיכוך הגדול. הדבר היחיד שיימנע בעת העברת הקרקע הרוויה לבעלות – את העשרה מטר או את החמישים מטר – זה שכאשר הוא רוצה למכור את דירתו הוא לא צריך יותר את המינהל, זה הדבר היחיד. זה טוב וזה חשוב, אבל זה לא מספיק.

באשר לוועד העובדים: אני חושב שאתם צריכים לעשות פה מהלך דרסטי. אני מבין שמטרידה אותו המעבר ממעמד של עובדי מדינה למעמד של עובדי רשות, וגם הרצון להיטיב את תנאי ההעסקה. אנחנו נמצאים היום ב-6.1.2010 וזה יימשך כך גם הלאה, ולא יהיה שום דבר ובסוף הסיפור הזה יגוע מאליו ולא השגנו כלום.

באחד הדיונים העלה פרופ' יהושע וייסמן, חתן פרס ישראל וחבר הפורום שלנו, שאלה, האם לא קיימת סתירה בין התיקון לחוק לבין חוק יסוד: מקרקעי ישראל. נגע בזה גם פרופ' שמעון שטרית ביום עיון שהתקיים במסגרת התנועה הקיבוצית ותנועת המושבים והאיחוד החקלאי.

כרמל שאמה:

על איזה סתירה מדובר?

עדי ניב:

בחוק היסוד נאמר שהקרקע לא תימכר לצמיתות. שינוי בחוק יסוד חייב להתבצע על ידי רוב מיוחס, דבר שלא נעשה במקרה הזה.

אני רוצה לציין בפניך, חבר הכנסת שאמה, את עבודתו בשנתיים האחרונות של צוות חשיבה במסגרת המכון שלנו, שהכין תוכנית מנותקת מאינטרסים לרפורמה קרקעית. אני ממליץ לקרוא בהמלצות. יכול להיות שאפשר למצוא דברים שאולי ניתן לתקן אותם ולהוסיף אותם בתיקון.

אסיים בדבר אחד. למרות הצהרותי החוזרות ונשנות של יושב ראש מועצת מקרקעי ישראל, אריאל אטיאס, שר השיכון והבינוי, בדבר שחרור קרקעות והוצאת קרקעות למכרז ועשרות אלפי יחידות ודונמים וכו', המחירים עולים. ככלכלן אין לי הסבר רציונלי, אלא רק שזה תוצאה של ביקוש והצע. או שלהצהרותי של אריאל אטיאס אין כיסוי בביצוע על ידי רשות מקרקעי ישראל, או שרק מדובר במשאלות לב. ליושב ראש מועצת מקרקעי ישראל יש סמכות עצומה בקבלת החלטות במועצה וגם במתן הוראות לאנשי הרשות לגבי ביצוע.

עמוס ארזן:

אני חבר מושב אומץ בעמק חפר, והייתי פעיל גם בתחום המקרקעין בוועדה מקומית של המועצה האזורית שלנו. אתחיל עם מחירי הדיור מצד ההיצע. קראתי בעיון את ההחלטה החדשה של המועצה, ומצאתי שם מועצה חדשה עם מדיניות ישנה. ראו התיקון של החלטה 1184 בעניין תוספות בנייה. ההגבלה של עד רבע דונם, 280 מטר, הביאה לכך שהמגזר החקלאי מחוץ לתמונה הזאת. אני חושב שאם היו מגדילים ראש, בלי התחשבנות קטנונית של כן מושבים או לא מושבים, כן או לא מגרש 280, ואומרים, "אנחנו לתקופה של שנתיים שלוש, הוראת שעה, משחררים את כל המדינה, כולל את המושבים, ממגבלות תוספות בנייה". היינו רואים המרצה של תוספות בנייה במשקים, הגדלה של הבתים מעל 160 מטר, יצירת יחידות דיור וסיפוק של הרבה מאוד יחידות דיור שחסרות. פה היתה הזדמנות שפספסו אותה.

באשר לירידת מחירי הדיור. אני, כמו עדי ניב, רואה מחסור בהיצע. אני חושב שאם תהיה ירידת מחירים בשנה הקרובה, ב-2010, היא תהיה אך ורק תולדה של משבר כלכלי. של אנשים שיצטרכו למכור ולכן אולי המחירים ירדו. הירידה הזאת לא תפתור את הבעיה בגלל שבעלי נכסים אחרים יעכבו מכירות. קונים לא ימהרו לקנות בשוק שבו מחיר יורד. וזה יעלה את מחירי השכירות. כי ההיצע של הדיור יקטן. צריך להגדיל דחוף את ההיצע של הקרקעות, על ידי זירוז של הליכי תכנון.

ניסים אליעד:

האם, כתוצאה מהרפורמה, לא יהיה מצב שישחררו שטחים בשביל בנייה פרטית, בשביל אנשים קטנים שגם הם יכולים לרכוש חלקה ולבנות בית ולהיות עצמאיים. ואז יבוא בן אדם שהוא קפיטליסט ויקנה בסיטונות את מספר היחידות האלה ואחר כך הוא יסחר בהן. האם יש משהו שמבטיח ומוודא שהחלקות האלה הקטנות שנועדו לתת פתרון סוציאלי חברתי-מוסרי לשכבות העממיות, לא יהפכו לאמצעי לאנשים חרוצים, יזמים, שיודעים לשחק אותה שייקחו את החלק הגדול?

מיכה דרורי:

אני היועץ המשפטי של התנועה הקיבוצית. שמעתי בשמחה שבוועדת הכלכלה הולכים לבדוק שוב את הקצאת הזכויות – ללא תמורה – במגרשים גדולים בעיר. הבדיקה צריכה להיות לפי הפוטנציאל של הקרקע, ולא לפי גודלו הנוכחי של השטח. אי־אפשר להשוות רונם שאפשר לבנות עליו חמש יחידות דיור במרכז תל אביב לדונם במקום מרוחק שיש בו בית אחד בלבד.

חייבים להמשיך בחקיקה ולא להשאיר את ההמשך בידי גופים מינהליים. בג"צ אמר יותר מפעם אחת, שמי שצריך לקבוע הסדרים ראשוניים זה המחוקק ולא הפקידים. ישיבת המועצה הראשונה הדגימה את זה. יושבת מועצת מקרקעי ישראל ומתיימרת לקבל החלטה על שינויים בוועדות הקבלה, בניגוד להצעת חוק שנמצאת בדיון בכנסת אחרי קריאה טרומית. איך יכול להיות שגוף מינהלי מתעלם מהכנסת, ורוצה לקבוע הוראות מינהליות, בזמן שיש הצעת חוק על השולחן?

המחוקק לא נכנס לפרטים, ונותן סמכות רחבה, במיליארדים של שקלים, לגוף מינהלי. זאת טעות שבית המשפט ביקר אותה על חוק מקרקעי ישראל המקורי, והנה חוזרים עליו בחוק של הרפורמה.

ולבסוף, מה גורלם של אותם חוכרים שלא יקבלו בעלות? ברפורמה הרבה מאוד שטח מכונה יעבור לבעלות החוכרים. אבל יש שטחים שלא יעברו לבעלות החוכרים אלא יישארו בחכירה – כל המגזר החקלאי ושטחים גדולים של תעסוקה. אני רואה בהחלטת המועצה הראשונה שמתעללים בכל הקורבנות הרגילים: בהסדרות, מה שמוגדר מבני ציבור, תחנות דלק שברשות נכי צה"ל. אלה לא נכללים ברפורמה. למה? לאלוהים פתרונים. אם כך, מה הולכת להיות החכירה של אלה, האם מה שיקרה זה שהאנשים שלא נכנסו ולא קיבלו את הבעלות מצבם הולך להיות מורע, להיות גרוע יותר מאשר היום? האם הרפורמה הולכת להיטיב בצורה דמיונית כמעט עם אלה שהולכים לקבל בעלות ולהתעלל באלה שלא מקבלים בעלות?

יוסי חיות:

על משפט אחד של מיכי דרורי אני מוכרח לחזור. חברי הכנסת בוועדה היו בדעות שונות. חלק היו בעד הרפורמה, חלק היו נגד הרפורמה, אבל כולם אמרו שלא מתקבל על הדעת להפלות את הקיבוצים והמושבים ולתת להם חוק מיוחד. אני רק נכנס לנקודה שאומרת שלי כמושבניק ולמיכי כקיבוצניק הזכות המלאה על המקום שהוא גר בו בדיוק כמו מי שגר בצהלה, באפקה, בסביון ועוד. יותר מזה – גם באותו מחיר. חבר כנסת שאמה אמר שההבדל נובע מההיסטוריה, שהעירונים שילמו עבור הקרקע שהם גרים עליה והמתיישבים לא שילמו עבור הקרקע. בידינו נתונים אחרים ולא אפרט אותם פה. חלקנו שילם ממש, כולנו השתתפנו באחזקה, בשמירה ובהשכחה של הקרקע הזאת.

החוק מאפשר לחקלאים להיכלל ברפורמה. אפשר לפרש את ה"מאפשר" איך שרוצים. רשות מקרקעי ישראל, בישיבה הראשונה שלה, פועלת שלא לאפשר. אני רוצה להציע שאם החוק מאפשר קבלת בעלות, אז שישבו חכמים ימים ולילות ויגיעו למסקנה כמה כסף צריך לשלם ולא נעסיק מאות פקידים שיגידו, חסר לך נייר כזה וחסר לך נייר אחר ולא נגיע לכלום.

שאל אדם:

אני מברך את חבר הכנסת כרמל שאמה על שתוך עשרה חודשים מאז שהוא חבר כנסת כבר יש רפורמה בנושא הכי קדוש במדינת ישראל, שנקרא מינהל מקרקעי ישראל. אנשים פחדו לגעת בזה והנה יש אור ועל כך תבורך.

כמה שאלות וכמה הערות. האם ניתן לתת בצפון ובדרום קרקע חינם למשוררי צה"ל, כך שמחיר הדירה יהיה רק עלות הבנייה, תוך התחייבות למגורים לתקופה מינימלית? האם ניתן לשמור את המשבצת של המושב ושל הקיבוץ? האם ההרחבות הן שכונה עירונית או שהן משהו אחר? האם על ידי זה אנחנו משמידים את הקרקע החקלאית, מבטלים אותה ואם אנחנו מבטלים אותה אז הייעוד שלה צריך לחזור לבעלים המקומיים? צודקת ראש עיריית נתניה שאומרת, אם הקרקע של שפיים היא כלכלית ומסחרית, אז למה היא גם לא שלי? לכן התנועה ההתיישבותית צריכה

להסתכל גם פנימה וגם והחוצה. החוצה זה איך לשמור את המשכצת כדי שלא ייקחו את הקרקע החקלאית לטובת ערים שרוצות לעשות מזה פארק או אזור מסחר ותעשייה. פנימה זה לגבש בתוך התנועה ההתיישבותית, מה אנחנו רוצים מהאנשים שבאים להרחבה?

זה מחזיר אותנו לכנסת, לחבר הכנסת שאמה. צריך לבטל את התקנה או החוק הקובעים שכל מי שרוצה יכול לגור איפה שהוא רוצה, ובלבד שתהיה לו תעודה כחולה. לא בא בחשבון שדבר כזה יקרה בהתיישבות. יש הרבה אנשים שאתה לא רוצה שיגורו במושב ובקיבוץ רק בגלל שיש להם תעודת זהות כחולה. אני חושב שצריך לשמר את זה. צריכה להיות ועדת קבלה ומקבלים את מי שבא לזרם ההתיישבותי, לרעיון ההתיישבותי שהוא הרעיון של ארץ ישראל האמיתית.

ח"כ כרמל שאמה:

באשר למחירי הדירור: לא רק חוסר בהיצע מקרקעין דוחף את המחירים כלפי מעלה, יש סיבות נוספות. למשל, זה הפך להיות דבר אופנתי לרכוש היום דירה, זה מה שנקרא תופעת העדר שמוכרת לנו משווקים אחרים ומנפחת את המחירים. למשל, הריבית הריאלית השלילית שמעמיד בנק ישראל לציבור דרך הבנקים כדי לאושש את הפעילות הכלכלית ותמונת הראי של זה היא ריבית פקדונות שהיא כמעט אפסית. ביחס תשואה כזאת האלטרנטיבה של קניית דירה עם תשואה שוטפת ועם נכס שנראה שבשנים האחרונות יציב ואפילו עולה מדי שנה, קוסמת ולשם פונים. לפני שנתיים זה היה זרים, היום זה בעיקר שוק שנשלט על ידי ישראלים. השוק נשלט היום על ידי המשקיעים, ופחות על ידי זוגות הצעירים ומשפרי דור.

כמובן שהתרופה האידיאלית היא הגדלת היצע הקרקעות. רוצים דירות, קחו, קבלו, תקנו, יש אינטרס למדינה שאנשים יחסכו, ירכשו אפילו דירות להשקעה ולא רק דירות למגורים, זה גם דבר טוב למשק. אבל בתקופות של מחסור, וכל עוד אנחנו לא יודעים לייצר את ההיצע הזה, המדינה צריכה לתת את הדעת בצעדים של רגולציה לפקח על מה שקורה בשוק. אני רואה שעליות המחיר בשוק מוצו. גם לבועה יש גבול, גם לבלון יש גבול, כמה הוא יכול להתנפח. עכשיו השוק מתנפח בכסף חם שבורח מהריבית הנמוכה בבנקים, שבורח מהסכנה של השווקים הפיננסיים ורץ למקלט

שנראה בטוח שהוא שוק המקרקעין. זה יתפוצץ או במילים עדינות יותר, האוויר יצא מהבלון הזה. כל עוד לא עולה השכר במשק ואין צמיחה במשק שמצדיקה את עליות המחירים האלה, אי-אפשר, לא יכול להיות שאזרחי מדינת ישראל עם אותה משכורת פחות או יותר, או אולי אפילו עם פחות משכורת מהשנים האחרונות, ישלמו יותר ארנונה, ישלמו יותר על המים, ישלמו יותר על הדלק, ישלמו יותר על הדירור. מאיפה?

נכון שאין בכיסו של שר השיכון להציף עכשיו את השוק בעשרות אלפי יחידות דיור במכה אחת כדי לצנן אותו, אבל מספיק שהוא מעביר מסר ברור וחד לכל מי שמסתכל ושומע ועוקב ומעורב, שהוא יעשה כל מה שהוא יכול כדי להגדיל את ההיצע. יכול להיות שמה שהוא יכול היום יחסית מוגבל, אבל מחר זה יהיה קצת שונה.

באשר לסכנת הריכוזיות בבעלות על הקרקע: קרקע היא מוצר מאוד יקר וגם אם יתאחדו העשירים, הם לא יכולים לקנות רחוב אחד בתל אביב. קשה לאגור קרקעות. בכל מקרה, הגבלנו את גודל המגרש. המינהל יכול היה להוציא עד היום מגרשים של מאה דונם למכרז, ואז הקטנים והבינוניים לא יכלו להשתתף. הגבלנו אותם ל-16 דונם.

זאת הגבלה אחת. ביקשנו מהשר שתוך תשעה חודשים מאישור החוק, השר חייב להביא לוועדה תקנות למניעת ריכוזיות. ייקבעו אזורים ואמות מידה מתי אדם מתחיל להיות בעל ריכוזיות באזור, באגירת קרקעות, ואז אפשר יהיה למנוע מאנשים כאלה מלהשתתף במכרזים. אנחנו מחכים לשר שיבוא עם התקנות.

לגבי הסעודים, כווייתים ודומיהם: כמו שאמר עדי ניב, ואני מסכים איתו, המצב לא השתנה לרעה. אני לא אומר שהוא השתפר. אותו מנגנון של פיקוח, בקרה, סינון, שהיה לפני הרפורמה, תקף לאחריה. תהיה הערת אזהרה אחת ויחידה, שהמדינה רוצה לשמור לעצמה, והיא הערה שמונעת הגבלה עתידית של העכרה לזר. מרגע שהמדינה מעבירה בעלות לאדם פרטי היא רוצה להבטיח שמכוח חופש הקניין וחופש העיסוק הוא לא יוכל להמשיך ולהגיד, אני חופשי למכור למי שאני רוצה ואני יכול למכור גם לסעודי או לכווייתי או לגורם עוין אחר. יש ועדה בראשות מינהל רשות מקרקעי ישראל שבוחנת את זהות האדם, את הזהות של מקורות הכסף שלו, עד כמה שאפשר.

לגבי האפשרות של התעלמות גופים מינהליים מחקיקת הכנסת. הכנסת, תפקידה גם לפקח פיקוח פרלמנטרי על פעולות הגופים המינהליים והשלטוניים. אם יש דברים מהותיים, אנחנו נשמח לקבל ולהעלות אותם לדיון וגם להסיק מסקנות. יכול להיות שכשאנחנו משלימים חקיקה, יכולת ההשפעה שלנו היא פחות מעשית. אבל הגופים המינהליים צריכים אותנו ויודעים שהם יצטרכו אותנו שוב.

באשר לנכי צה"ל ותחנות התדלוק: אני חושב שההוראה צודקת. אותם נכי צה"ל קיבלו תחנות תדלוק, רובם לפני עשרות שנים, כמקור פרנסה, כמקור לשיקום, היום הקרקעות האלה שוות עשרות מיליוני שקל. לכן זה עיוות להעביר בעלות בנוזר עדשים לאדם שיכול הנכים יכולים להיות מרוצים שהמדינה לא ממצה את המהות של ההסדר איתם, כי לדעתי המדינה היתה צריכה לקבל את התחנות האלה בחזרה, בניכוי ההשקעה וההשבחה שעשו הנכים, ולחלק אותם בחזרה לנכים שישתקמו. הקרקעות האלה הן קרקעות מדינה שנועדו למטרה מאוד ספציפית ומקודשת וחשובה ולהעביר בעלות לנכים זה אולי נשמע טוב, אולי נשמע פופוליסטי, אבל זה מחטיא את המטרה.

מיכה דרורי:

חלק מחברות הדלק קיבלו את הקרקע באותם תנאים. זה לא שהיתה איזה הטבת ענק לנכים.

כרמל שאמה:

צריך לעשות שוויון בין שווים. אם תראה לי שמופר פה השוויון בין שווים, אני איתך.

באשר לחוכרים שלא יקבלו בעלות. מצבם לא מורע ולא מוטב. מה שהיה נהוג עד היום יהיה נהוג גם מהיום. נקווה שלא יהיו רבים כאלה. נראה שגם יהיו חוכרים שלא ירצו לקבל בעלות. ויש חוכרים שאנחנו לא מעוניינים שהם יקבלו בעלות, בין אם מסיבות של שווי ובין אם מסיבות של אינטרס לאומי.

באשר להשוואה בין העיר והכפר. אני הסתמכתי על חוות הדעת של הגורמים הממשלתיים. אבל אמרתי להם שאני לא אתן ולא אעלה את החוק להצבעה במליאה אם

המגזר החקלאי מוחרג לשלילה. אך הציגו לי תמונה, בצורה נחרצת בתחום העלויות. וזאת השאלה שמעלים כל אנשי המקצוע שעוסקים בכך. יש טענות מכאן ומכאן והפערים גדולים. גורם בכיר ברשות אמר לי שהחקלאים רוצים לקבל בעלות בתשלום של 3%. זה לא הגיוני. אני מבין שהנושא הזה רועש וגועש. החקלאים מפעילים לובי חזק להכריע את העניין עוד לפני הכרעת בג"צ. משום מה הם חוששים מהכרעת בג"צ. לדעתי לא ראוי שבג"צ לא מכריע בעניין.

דובר:

אם הוא יכריע, אתם תישארו עם ההכרעה שלו?

כרמל שאמה:

לא, אבל נוכל להתקדם משם. אנחנו לא מחויבים. הכנסת היא הריבון, ומדי פעם אנחנו מתנגשים עם בית המשפט ובית המשפט מתנגש בנו. ראו החלטות שהוא ביטל, גם חקיקה של חוקים וגם בהחלטות של ממשלת ישראל. אי-אפשר לקיים דמוקרטיה אמיתית בלי בית משפט עצמאי וחזק, אבל איפה שאנחנו חושבים שצריכים לתקן – אין לנו בעיה עם זה. אבל אנחנו עוד לא שם.

באשר לקרקע חינם לחיילים משוחררים בצפון ובדרום: יוצא לי לשמוע את זה לפחות פעם-פעמיים בשבוע, זה רעיון מדהים, יש המון אנשים שבעדו. אבל בניגוד למה שחושבים, לא התחייבנו על זה בבחירות. הבטחנו שנה אקדמית חינם לחייל משוחרר ועמדנו בזה באופן חלקי לאור האילוצים הכלכליים.

האם ניתן לשמור את המשבצת במושב? זאת היתה הטענה העיקרית של משרד המשפטים ושל היועץ המשפטי לממשלה כנגד הענקת זכויות לחקלאים. מה זה יעשה למשבצת? איך יישמר האופי של היישוב החקלאי? מה זה יעשה למרקם החברתי?

באשר לוועדות הקבלה: עיגנו את ועדות הקבלה בתוך החוק, למורת רוחם של היועצים המשפטיים. קבענו שתהיה אפשרות של סינון, למרות שבאו אלינו בטענות קשות.

תעודת זהות כחולה היא כרטיס כניסה לכל מקום במדינת ישראל. אלה כללי המשחק לפיהם אנחנו חיים. בזכות זה אנחנו יכולים להגיד שישראל היא הדמוקרטיה היחידה במזרח התיכון ובגלל זה אנחנו משיגים המון דברים. אבל לכל דבר יש גבול. למנוע כניסה מאדם בשל שיקולים וקריטריונים אובייקטיביים, שחלים על כולם, אינו בסיס לטענת אפליה, בטח לא לגזענות. התופעה הזאת חוזרת גם במיקרו־קוסמוס של כניסה למועדונים. צריך לשים שומר בשער, במרכאות אני אומר, ולדמוקרטיה גם יש גבול ודמוקרטיה גם צריכה לדעת להתגונן בשלב מסוים. אבל צריך לעשות את זה מאוד בעדינות.

אורי מתוקי:

אני ממטה המאבק נגד הפרטת הקרקעות. מטה המאבק מתנגד להפרטה מסיבות ערכיות. המהלך הזה הוא פסול מיסודו. עם זאת אנחנו פה בדיון בנושא היישום, ולכך אתייחס. עד עכשיו לא ברור למה צריך את הרפורמה. אני שואל, אם כבר עושים את המהלך הזה, למה לא לצמצם אותו לשטח המבונה בלבד ולא על שטחים חדשים? קודם כול לסיים את המהלך שהתחיל ב־2006, על הבנייה הרוויה בלבד, ואז לראות איפה אנחנו נמצאים.

אני חושב שהמהלך הזה הוא מהלך קפיטליסטי מהמדורגה הראשונה. הרכה רוכר על דיור בר השגה. הדרך היחידה לעשות דיור בר השגה היא להשתמש בקרקעות מדינה. לא מזמן גיליתי שעיריית ברלין מזה 15 שנה קונה כל שנה כמות מסוימת של קרקעות במרכז ברלין בשביל להוריד את המחיר. זאת הדרך היחידה להתמודד עם השוק הפרטי שלא מצליח לאזן את המחירים ודוחק את הזוגות הצעירים החוצה.

חבר כנסת שאמה אמר שהרכה מאוד מעליית המחירים קשורה לכך שהדיור הפך לשוק משקיעים. אפשר לטפל בזה. באנגליה, אתה לא יכול לקחת משכנתה אם יש לך בית נוסף. ויש דוגמאות נוספות. מדוע הוועדה לא מימשה את חובתה כמחוקקת להגביל איזה נכסים ניתן להעביר לבעלות?

חבר כנסת שאמה גם לא התייחס לשאלת החוקיות שהעלה עדי ניב, באשר לסתירה שבין החוק לחוק יסוד: מקרקעי ישראל. אני חושב שזאת פגיעה אנושה בדמוקרטיה.

ציפי רון:

אני מאוד מוטרדת מההצגה של העניין הזה כאינטרס לאומי, וחושבת שיש כאן אינטרס לאומי זמני ואופנתי. אם הבעיה היתה במינהל מקרקעי ישראל, שם יש התנהלות כבדה ואולי לא לגמרי תקינה – אפשר היה להתייחס לאותן בעיות. אני מוטרדת מזה ששפכו את התינוק עם מי האמבטיה. ממידע שהגיע לידי לגבי מי היו האנשים שראש הממשלה – שקידום הרפורמה החדשה בחוק התכנון והבנייה כמו גם הקידום של הרפורמה הזאת במינהל מקרקעי ישראל, אפשר להגדירם כבייבי שלו – התייעץ איתם? הוא לא הלך לחברי קיבוצים, הוא לא הלך לקבוצות שעוסקות בנושאים חברתיים, בצדק חברתי ובצדק חלוקתי, הוא הזמין אליו את טובי עורכי הדין הנדל"ניים, את אותם אנשים שעיסוקם לעשות כסף מכל דבר שלא זו ושכן זו. יחד עם אותה קבוצה, המייצגת הכוללת ביותר של הון ושלטון, גיבש את תיקון החקיקה של הרפורמה בחוק התכנון והבנייה. מכאן הכוונה ולצמצם, בצורה שעדיין לא לגמרי ברורה, את שיתוף הציבור. לא אגלה לאף אחד סוד כשאומר כי שיתוף הציבור הוא כמעט בשלב הכי אחרון של אישור תוכניות – בשלב ההתנגדות. לפני זה אף אחד לא מערב כמעט את הציבור ולא שואל אותו ולא שואל מה האינטרסים. ציבור שאכפת לו – אני לא מדברת כרגע על אדם פרטי אלא על אנשים שמייצגים איכות סביבה, שמירת טבע, או אינטרס חלוקתי ואחר – יכולים היום להביע את דעתם בשלב הכי אחרון, שזה שלב ההתנגדות. רק אחרי שכבר הושקע הרבה מאוד בתכנון, אחרי שהתוכנית כבר הגיעה לוועדות התכנון והבנייה, פחות או יותר כשהנושא כמעט גמור. הסיכוי להצליח במאבק או בפעילות כזאת הוא כמעט אפסי. הרפורמה מנסה לצמצם את זה עוד יותר, כולל את ועדות הערר.

כך גם באשר לכוונה לשנות את מבנה הוועדות, לבטל או לוותר על אחת הוועדות, אולי הוועדה המחוזית, להקנות הרבה יותר סמכויות לוועדה מקומית ואנחנו יודעים בדיוק מה קורה בוועדות מקומיות, מי יושב שם, מה האינטרסים, איך הם נבחרים ועודה כהנה וכהנה. אני לא מדברת רק על האזורים הכפריים אלא גם על האזורים העירוניים. יש גם כוונה לקדם, לפשט ולהגמיש את הליכי התכנון, לאפשר לקדם היתר בנייה של עד גודל מסוים, אולי מילת הקסם היא 16 דונם. יש כאן הירוק של הקשר בין הון ושלטון. מי שיזכה לקדם את התוכניות האלה הם אנשים פרטיים. בירושלים יש ניסיון. קרקע ציבורית של המינהל, 24 דונם, ויזם רוצה לבנות עליהם 53 וילות. זה לא דיור בר השגה, אפילו לא השקעה. כנראה מדובר באנשים שאולי יבואו לשבועיים בשנה. זה

על שטח שהיה מיועד במקור להוות חלק מתהליך של פינוי-בינוי של שיכונים משנות ה-50. יש תהליכים של שיווק של קרקע חקלאית, ליזמים פרטיים שכמעט ברור שהם לא מייצגים את האינטרס הכללי אלא את האינטרס היזמי שלהם. יש כאן הסתמנות של קשר בין הון לשלטון.

אנחנו רוצים הפרטה, הפרטה בכל נושא שהוא. לפעמים לא יודעים לאן זה מוביל. הממשלה מכרה את חברת הספנות צים. בעל החברה החליט שלמען האינטרסים הכלכליים שלו אין לו יותר צורך להגיע ולהשתמש בנמל אילת. מי יתקע לידנו שכמסגרת קידום רפורמת הקרקעות לא יקנה מישהו חלק מאדמות תע"ש ברמת השרון, ויבנה שם מתי שהוא ירגיש שהוא יכול להרוויח את המקסימום?

יחיאל שאבי:

אני מבקש לקבל הבהרות באשר לאדמות מדינה שנמצאות כנגב. האם הולכים לפתור את הבעיה של האוכלוסייה הכדווית? וכיצד? האם המדינה תקים ערים ועיירות ותנסה לרכז אותם עם אפשרות לתת להם גם תעסוקה וגם חקלאות?

באשר לבנייה ליד צירי תנועה ועורקי תנועה. מה המדינה הולכת לעשות לגבי הנושא הזה?

ולבסוף – האם בקרקע הפרטית הבעלים יוכל לעשות כרצונו? או למדינה יש עניין, במגזר העירוני, בבנייה רוויה, ולכן תטיל עליו מגבלות?

יעקב ניר:

האם במועצה של מינהל מקרקעי ישראל ישנו נציג סביבתי? לגבי הרפורמות בוועדות המקומיות והאזוריות, או המחוזיות: מי שמכיר אותן יודע שזו קטסטרופה. אשר לי ואשר לך. אין התחשבות בסביבה, אין התחשבות בשכנים. כבר שנים מנסים, באמצעות חברי כנסת, למנוע אם השכן שלך מתכוון לבנות את אמפייר סטייט בילדינג לידך. משרד הפנים מסרב. נוח לו שיש חריגות כי המועצה או העירייה מקבלת תשלומים

ואז צריך לתמוך תקציבית פחות באותה עירייה. זאת אחת הקטסטרופות של התכנון במדינת ישראל.

ח"כ כרמל שאמה:

באשר למרפסות. פעם אחת ראש הממשלה השתמש בדוגמה לשם המחשה, ומאז מתנגדי הרפורמה משתמשים בה ברמת הסיסמאות. הרפורמה לא נועדה לפתור את נושא המרפסות. מי שחושב כך חושב בצורה לא רצינית. מרפסות הן לא הבעיה של שוק המקרקעין במדינת ישראל.

באשר למהירות החקיקה: מהירות זה דבר יחסי. היה פה רצון לסיים כמה שיותר מהר, אבל הכול במגבלה של מיצוי הדיון. אף אחד לא ניסה לגנוב שום דבר. אני חושב שבסך הכול התמונה היתה די מאוזנת.

דחיקת הזוגות הצעירים החוצה היא תופעה כואבת, אבל יש לה גם צדדים חיוביים. אנחנו מאבדים את הנגב והגליל ואת ירושלים במגמה רב-שנתית של הגירה שלילית מהאזורים האלה לתוך מדינת תל אביב. אנחנו שוכרים את הראש איך הופכים את המגמה הזאת, איך עוצרים אותה, ואיך מעבירים צעירים ומשפחות ממדינת תל אביב לנגב ולגליל ולירושלים. עוד אין פתרון. נכון שבעיית מחירי הדיור היא בעיה כואבת, אבל יש לה אולי גם תופעות לוואי חיוביות, וזו אחת מהן.

לגבי הגבלות על מימון לדירות נוספות, זה נושא קצת בעייתי, אני מאוד מסויג מכך. הצעתי להגדיל את מס הרכישה וחטפתי ביקורת קשה מכל הכיוונים בכנסת. ביקשתי בסך הכול להגדיל את מס הרכישה למי שרוצה לרכוש דירות נוספות, כדי לאזן את הכוחות בין הזוגות הצעירים והשכבות החלשות שקונות דירה אחת לשימוש הבסיסי של קורת גג לבין מי שרוצה לגוון את סל ההשקעות שלו ומתחרה בתחרות לא שוויונית. גם משרד השיכון התנגד, גם האוצר לא תמך, וגם חברי כנסת מסיעות כמו ש"ס – שלא ידעתי שהאוכלוסיות שלהן מחזיקות כמה דירות – התנגדו. עוד לא אבד כלח על הלובי של הקבלנים. הוא יותר חזק ממה שתיארתי לעצמי. הצעתי שעודפי הגבייה ילכו לפתרונות של בעיות לזוגות צעירים, של עדכון הסיוע בשכר דירה שנשחק לאור עליית מחירי הדיור, של פיתוח תשתיות לשכונות מגורים, אבל

לצערי אני רק אצבע אחת בכנסת, וחוץ מכמה שהצטרפו אלי, הרוב המסיבי היה נגד.

נשאלתי למה לא להחיל את הרפורמה רק על השטחים הבנויים כיום. המטרה העיקרית היא לדאוג לפיתוח עתידי ולהאיץ תהליכים. מה שבנוי היום כבר בנוי, אנחנו רוצים שהרפורמה תחול על השטחים שהצורך הטבעי, הריבוי הטבעי והפיתוח הכלכלי דורשים. שמרנו והחרגנו את השטחים החקלאיים והירוקים והפתוחים מחוץ לרפורמה.

הבעיה החוקתית, אני היום נתקלתי בה פעם ראשונה, בטענה הזאת. אם פרופסורים טוענים שיש בעיה, אני לא אגיד שאין בעיה.

לגבי נושא הסביבה. אחד התיקונים שאנחנו תיקנו להצעת החוק הממשלתית זה הוספת משקיף מטעם ארגוני הסביבה וחבר נוסף, זה היחידי שהצלחנו להכניס כחבר, הוא נציג המשרד להגנת הסביבה. אלה שני אנשים עם מודעות סביבתית.

הקמנו את הקרן הירוקה בתוך החוק, שזאת קרן אליה עובר אחוז מהכנסות המינהל, שילך לפיתוח שטחים ירוקים, שימור שטחים ירוקים, פעולות סביבתיות. מדובר בעשרות מיליוני שקל בשנה, ולא צריך לזלזל בכך. יש גבול כמה ירוק אתה יכול לעשות, אני בהשקפתי מאוד ירוק אבל הדברים הם נחמדים ויפים עד שהם מתנגשים עם האינטרסים האחרים. אני ניסיתי למשוך כמה שאני יכול, אבל סך הכול הייתי יושב ראש הוועדה.

בעניין ועדות התכנון והבנייה המקומיות: זו רעה חולה. לא אגזים אם אגיד שזה גוף הכי מושחת במדינת ישראל, זה המקום הכי מסוכן, זה המקום הכי לא יעיל, זה המקום שגורם הכי הרבה נזקים סביבתיים. חלק מהרפורמה זה ניסיון להתמודד עם זה. אבל ברפורמה, כמו בדברים אחרים, אין דברים מושלמים, הרצון לקצר הליכים ולפשט הליכים מתנגש עם הרצון לנקות, לייעל, להפוך לשקוף יותר את הפעילות של הוועדות המקומיות. היכולות האלה של חותמת גומי של ועדה מקומית שמשמשת כחותמת גומי בידי בעלי אינטרסים ובעלי תפקידים היא פתח משחית גם מבחינת המינהל התקין, אני לא בא להחליף את משטרת ישראל ולא את מבקר המדינה.

אני לא יודע עדיין מה בדיוק צורתה של הרפורמה, יש סיכוי שאני זה שאוביל אותה,

אבל אני אוותר על ההובלה אם היא תיתן יותר כוח בידי ראשי הרשויות והוועדות המקומיות של הנבחרים הפוליטיים. אני עושה ניסיון להעלות את הדברים האלה, להציף אותם ואתם יכולים להיות בטוחים שבעניין הזה אני לפחות מבטיח לכם לעשות הכול שלא ייפרץ הסכר. אני רוצה לנצל את הרפורמה כדי להצר את צעדיהם של בעלי האינטרסים בוועדות המקומיות ואת ההשתוללות שקיימת ואת ההפקרות.

עדי ניב:

אני רוצה להגיד לך, כרמל, שיש לך פה פורום שחברים בו כמעט 300 איש שעומד בעניין הזה מאחוריך ואתה יכול להיוועץ בו ולנצל אותו לטובת הצד המקצועי עד כמה שרק יבוא לך. אני מודה לך על שבאת אלינו ורבותי תודה רבה, הפורום סגור ולהתראות.

“חוק היער והאילנות” – אנתולוגיה של פספוס חקיקתי

צביקה אבני*

אחד ממעשי החקיקה הראשונים של השלטון הבריטי היה פקודת היערות 1926, שהחליפה פקודה בשם דומה משנת 1920 ומטרתה לשמור על עצי פרי ועצי סרק; לייחד שטחים לאדמות יער שמורות ולהסדיר את הממשק של אדמות היער (ביגר וליפשיץ, 2000). על סמך פקודת היערות והחורשות החל השלטון כבר ב־1921 בהכרות שמורות יער ראשונות.

הפקודה החדשה התבססה על חוק היערות האנגלי משנת 1200, שנחקק בימי המלך ג'ון. היא דומה לחקיקת יערות שהונהגה גם בכמה מהקולוניות האחרות באימפריה הבריטית. רוב הסעיפים הותאמו בשינויים קלים לתנאים ששררו בארץ ישראל בתקופת כיבושה בידי האנגלים (טלאור, 1960).

הפעלת פקודת היערות בארץ ישראל הביאה עמה הישגים רבים בתקופת השלטון הבריטי. כך נמדדו וסומנו שמורות יער בהיקף של 723,829 דונם, מהם ניטעו 41,342 דונם, ובנוסף יוצרו 31 מיליון שתילים, אילנות רבים הוכרזו כמוגנים לפי צווים שהתבססו על הפקודה (גרון, 1970). חלק משמורות היער אף יועדו בתוכניות מתאר גליליות שאושרו בתחילת שנות ה־40 של המאה ה־20 להיות שמורות טבע.

מאז פרסום הפקודה ועד עתה נעשו בה ארבעה שינויים בלבד. כך, ל־26 הסעיפים המקוריים לפקודה נוסף רק סעיף אחד, ואף הוא בשנת 1942. לשם השוואה יצוין שבחוק התכנון והבנייה התשכ״ה, 1965 (“חוק התכנון”), נעשו עד עתה 89 שינויים.

* מנהל אגף הייעור של הקק״ל בשנים 1999–2009.

- 1 בפקודת היערות והחורשות ניתנה הגנה רק לזית ולחרוב. לאורך כל שש שנות תקפותה לא נתפרסמו צווים להגנת אילנות נוספים.
- 2 רוח עמיהוד גור, מנהל מחלקת היערות משנת 1947.

בפירושי מושגים,³ תחת הכותרת "תוצרת יער" אפשר למצוא מילים כגון, "ליפים", "נטף" ו"גוטפרשה" שמצריכות פתיחת מילון כדי להבין, מאמץ שיושקע בהבנת מושגים שאין להם קשר לתוצרת היער המופקת בעשרות השנים האחרונות.

כלומר, הבעיה העיקרית של הפקודה היא חוסר הרלוונטיות שלה למצב השורר בישראל מאז הקמתה ב־1948. הפקודה דנה בעיקרה ביחסים שיוסדרו בין אדמות היער השמורות לבין מי שזכאי ליהנות מתוצרת היער או שמותר לו לסחור בה. מדובר, אפוא, בכפריים שכלכלתם מתבססת על רעיית עדרים על קרקעות סמוכות לכפרים ועל ליקוט ונטילת עצים ותוצרת יער מן השיחים והעצים בשטחים שאינם פרטיים בקרבת מקום מגוריהם. הפקודה ניתנה בעת שהיה צורך למנוע כריתת עצים ולאפשר את גידולם באדמות המנוהלות כשמורות יער. הפקודה באה לעולם שעץ נחשב בו למשאב כלכלי חשוב שמהווה בסיס לקיום אוכלוסיות שמתגוררות בצמידות למקום גדילתו. העץ, בתקופת חקיקת הפקודה, היה גם משאב מרכזי לבנייה ואף שימש כתחליף לדלק שחשיבותו רבה בעת מלחמה או מצור.

חוסר הרלוונטיות של הפקודה עוד התגבר מאז שיישומה עבר מהמדינה לידי הקק"ל ב־1960.⁴ כלומר, מינוי גוף שאינו ממשלתי ליישומה (אבני, 2004). ובנוסף, הקק"ל, מטעמיה, לא הקפידה⁵ על קיום הפקודה עד תחילת שנות האלפיים.

חוסר הרלוונטיות של הפקודה בא לידי ביטוי גם בחוסר ההתייחסות אליה ואל צויה בעת שפורסמו תקנות שמורות טבע וגנים לאומיים וערכי טבע מוגנים, לפי חוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרי הנצחה ואתרים לאומיים, 1963⁶ ("חוק הגנים"). תופעה זו הגיעה לשיא בהכרות ערכי טבע מוגנים בשנת 2005,⁷ עת מיני עצים הגדלים בר ככל מדינת ישראל הוכרזו כערכי טבע מוגנים, אף שרובם מוגנים כבר לפי צו אילנות מוגנים.

3 סעיף 2 לפקודה.

4 בעקבות מיזוג אגף הייעור הממשלתי במחלקת הייעור של הקק"ל, שקדם לאמנה בין קק"ל לממשלת ישראל שנחתמה ב־28 בנובמבר 1961.

5 הסיבות לאי־הקפדה קשורות בתרבות הארגונית ובמסורת של ניהול היערות של הקק"ל.

6 בהמשך הוחלף חוק הגנים בשנת 1992, וב־1998 הוא חוקק מחדש בנוסח שתקף עד היום הזה.

7 ק"ת 6369, התשס"ה (15.2.2005), עמ' 426.

מעט שהופעל חוק התכנון, עברה הפעילות העיקרית לגבי כל הנושאים התכנוניים למוסדות התכנון. אולם הפקודה לא נכללת בנוסח החוק כאחד החוקים שצריך להתחשב בהם בהליכי התכנון. עד אמצע שנות ה-90, עת אושרה תוכנית המתאר הארצית ליער וייעור (תמ"א 22), התוכניות הסטטוטוריות שיצאו מידיהן של מוסדות התכנון לא התחשבו בשטחי יער קיימים ובמיוחד לא בשמורות יער מוכרזות.

גם הבנייה בפועל של יישובים חדשים⁸ והרחבת יישובים קיימים⁹ בגליל, בכרמל ובחבל עזה¹⁰ לא התחשבו בשמורות יער מוכרזות שנמצאו בשטחים עליהם הן הוקמו.

וכך למשל, בניגוד לאמור בפקודה,¹¹ מוסדות המדינה מחכירים או משכירים שטחי שמורות יער לגורמים שונים, מבלי שקיבלו לכך אישור משר החקלאות.

חוסר רלוונטיות מאפיין הוראה¹² לפיה כפריים המבקשים מפקיד היערות לצבור תוצרת יער, חייבים להביא עמם הצהרה מהמוכתר, הקובעת שהבקשה היא הוגנת. האם מוכתר הוא תואר בעל סמכות מחייבת במדינה?

בעיה נוספת עלתה לאחר תיקון 4 לפקודה.¹³ לפי התיקון הפכו למעשה כל העצים הכוגרים¹⁴ לאילנות מוגנים, לרבות עצים פלשניים, עצי פרי במטעים ועצי בר שגדלים בשמורות טבע ובגנים לאומיים.

הקנסות על העברות הרשומות בפקודה¹⁵ מצוינים בלירות ואף בפרוטות.¹⁶ למרות שיש

8 רוב רובם של המצפים בגליל וגם יישוב מפוני סיני, נתיב העשרה, נבנו על שמורות יער מוכרזות מבלי שבוטלה הכרזתן.

9 בעיקר בנייה להרחבת יישובים ערביים אך גם הטכניון בחיפה והעיר נשר.

10 יישובי גוש קטיף (למעט כפר דרום) והתוחמת הצפונית (אלי סיני, ניסנית ודוגית) הוקמו על שטחים כבעלות המדינה מתוקף הכרזתם כשמורות יער בתקופת המנדט הבריטי.

11 סעיף 4(2) העוסק בהעברת זכויות במקרקעי שמורות יער.

12 סעיף 7(א).

13 נחקק בכנסת כ-5 בנובמבר 2008, בצמוד לתיקון 89 לחוק התכנון ותחולתו ממאי 2009.

14 עץ בוגר: גובהו מעל 2 מ' וקוטר גזעו בגובה החזה (1.30 מ' מפני הקרקע) מעל 10 ס"מ.

15 סעיף 17 רבתי.

16 הלידה והפרוטה הוחלפו בשנת 1980 בשקל ובאגורה בהתאמה.

אפשרות המרה חוקית, עובדה היא שלא טרחו לעדכן את שמות המטבע ב-29 השנים האחרונות.

לפקיד היערות¹⁷ ניתנו סמכויות לעצור חשודים בעברות אלו, אך אלו סמכויות לא תקפות, בהתאם להנחיית פרקליטות המדינה.

חלק גדול מן התקנות ששר החקלאות היה אמור להתקין למען ביצוע הפקודה¹⁸ לא יצאו עד עתה, גם משחלפו 84 שנים מעת חקיקתה.

כבר בשנות ה-60 של המאה הקודמת נכתבה ביקורת על חוסר ההתאמה של הפקודה למצב הנוהג בישראל ועל הצורך להחליפה בחקיקה עדכנית (טלאור, 1962 ו-1964). בהמשך, בשנות ה-70, נכתב באנציקלופדיה לחקלאות על ידי איש המקצוע המוביל של הייעור בקק"ל: "בהתחשב בעובדה שפקודת היערות ניתנה ב-1926, ורובה מתבססת על התנאים מהתקופה ההיא – רצוי לעדכן אותה למציאות החדשה, לאור כל השינויים המדיניים החברתיים והכלכליים שחלו במרוצת הזמן שעבר מאז" (קולר, 1976).

כמעט כל היערות שנטעה הקק"ל אינם מוכרזים כשמורות יער לפי הפקודה. לעומתם, שטחים שהוכרזו לפי חוק הגנים כשמורות טבע ו/או כגנים לאומיים, ממשיכים להיות מוכרזים כשמורות יער. פחות מ-20% של שטחי היער המנוהלים בידי קק"ל הם על שטחי שמורות יער ופחות משליש משטחי שמורות היער בישראל מנוהלות כיער על ידי קק"ל.

קק"ל ויערניה לא זכו לאזכור ולמעמד כלשהו בפקודה, שאף לא שונתה בעקבות האמנה שהעבירה לה את סמכויות הייעור.

לאחר הטמעת אגף הייעור הממשלתי במחלקת היערות של קק"ל, המשיך עובד הייעור הממשלתי לשעבר¹⁹ בתפקידו כפקיד היערות, שאליו מונה עוד בטרם המעבר, אך כעובד של קק"ל. ברם בהמשך מונה לפקיד היערות מנהל אגף הייעור שרון ויץ, על

17 סעיף 20.

18 יצאו הוראות רק ל-4 מתוך 10 סעיפים קטנים של סעיף 26 לפקודה.

19 ברוך רביצקי, סגן מנהל אגף הייעור הממשלתי.

**כמעט כל היערות
שונטה הקק"ל
איום מוכרזים
כשמורות יער
לפי הפקודה.
לעונתם, שטחים
שהוכרזו לפי חוק
הגנים כשמורות
טבע ו/או
כגנים לאומיים,
מאשיכים
להיות מוכרזים
כשמורות יער.
פחות מ-20%
של שטחי היער
המנוהלים בידי
קק"ל הם על
שטחי שמורות
יער ופחות
משליש משטחי
שמורות היער
בישראל מנוהלות
כיער על ידי
קק"ל.**

ידי שר החקלאות. בעקבות מינוי מנהל אגף הייעור של הקק"ל לפקיד היערות כיוצא מן האמנה בין הקק"ל לממשלה, שפורסמה ברשומות רק בשנת 1968, נכתבה בשנת 1969 ביקורת קשה של היועץ המשפטי לממשלה דאז, מאיר שמגר,²⁰ בה נטען, בין השאר: "... אין המדינה או רשויותיה יכולות להסמיך אדם שאינו עובד המדינה בסמכויות סטאטוטוריות אלא במקום שהדבר הותר על ידי המחוקק במפורש...". "...לא יעלה על הדעת כי המחוקק התכוון שאותו ה"forest officer", שהנציב העליון ממנה אותו, יהיה אדם פרטי, כאשר לפי הפקודה מוקנות לו סמכויות שלטוניות מובהקות...". "אין הסמכתם של אנשים שאינם עובדי מדינה בסמכויות סטאטוטוריות שלטוניות מובהקות מתיישב עם האחריות הפרלמנטארית של שר לפעולות משרדו...". "...אין ספק שבפקודה התכוון המחוקק לכך שהעובדים אשר יבצעו את הסמכויות האמורות בפקודה יהיו עובדי מדינה...". על אף חוות דעת זו המשיכו שרי החקלאות, בזה אחר זה, למנות את מנהל אגף הייעור לפקיד יערות.

רק משנת 2001 החל שר החקלאות למנות עובדים של משרד החקלאות כפקידי יערות מטעם המדינה. מינויים אלה נסמכו על הנוהל שסוכם בין גורמי המדינה לקק"ל והתבסס על הנחיית היועץ המשפטי לממשלה משנת 1969 שלא יושמה עד אז.²¹ נוהל זה הוגש כתשובת המדינה (שייצגה גם את הקק"ל) לבית המשפט העליון (בג"צ 288/00 אדם טבע ודין כנגד שר הפנים, מינהל התכנון, ממ"י, שר החקלאות וקרן קימת לישראל). כאן המקום לציין שהתשובה של המדינה הלכה בדיוק

20 הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 21.730 בעניין "משפט מנהלי וקונסטיטוציוני", לגבי ביצוע פקודת היערות מ"ז באב תשכ"ט 1.8.1969.

21 הנוהל נפתח כפסקה, "להלן נוהל ליישום הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס 21.730".

בנתיב שהתוו העותרים, ונתנה ביטוי מלא לעמדתם כנגד היות פקיד היערות של קק"ל נמצא בניגוד עניינים לגבי הנוגעים ליערות קק"ל וכנגד כך שפקיד היערות הוא עובד קק"ל ולא עובד מדינה.

בסוף 2008 עבר בכנסת תיקון מקביל לחוק התכנון ולפקודה,²² שייתר את הצווים להגנת אילנות לפי שמותיהם, שהתבססו על הפקודה, בכך שקבע בחקיקה ראשית שכל עץ בוגר (ראו הערה 15, לעיל) הוא עץ מוגן.

מאז חקיקתה של הפקודה, ישראל השתנתה לחלוטין ככל תחומי החיים בכלל ובתחומי ניהול היער ושמירת האילנות בפרט. אנו מוצאים כיום ארץ שונה לחלוטין מזו שהיתה בשנות ה-20 של המאה הקודמת, הן במצבה הפוליטי והלאומי, הן בכלכלתה, בשיטת ניהולה, בארגון המנהל את היערות מטעם המדינה, בדמוגרפיה, בחקיקה הקיימת, בגישות הציבוריות לשמירת שטחים פתוחים וקיום אילנות ובתפיסות של חשיבות הפחתת גזי החממה באטמוספירה. כל הגורמים הנ"ל, שמצטרפים לעשרות רבות של שנים בהן לא עודכנה כראוי הפקודה, מחייבים עתה חקיקה חדשה ומודרנית שתחליף את הפקודה העבשה והלא רלוונטית.

הניסיונות לשינוי חקיקת היער

ב-1982 פנה היועץ המשפטי של משרד החקלאות לקק"ל וביקש לעיין בנוסח חדש שהוצע לפקודה ולהוסיף הערות. בקק"ל מונתה ועדה משותפת לאגף הייעור ולמחלקה המשפטית שכתבה הערות על הנוסח והעבירה אותן לידיעת ההנהלה.²³ הנושא המרכזי בהמלצות הוועדה היה היכולת של הנוסח המוצע לשפר את מעמדה החוקי של הקק"ל: "אין מקום לשלב האמנה בחוק", אך "יש מקום ליתן ביטוי סטטוטורי לאמור בסעיפים 11 ו-12 לאמנה הקובעים כי ייעור מקרקעי ישראל ירוכז בידי הקק"ל וכי שר החקלאות יבצע את הפקודה באמצעות מינהל הפיתוח של הקק"ל". בסופו של דבר ניסיון זה לא הניב שינויים בנוסח הפקודה (אבני, 2003).

בעקבות לחץ פנימי שהפעיל אגף הייעור, החליטה הנהלת הקק"ל במחצית הראשונה של שנת 2000 לנסח מחדש חוק מודרני שיחליף את הפקודה. המשימה הוטלה על עו"ד

22 תיקון 89 לחוק התכנון והבנייה ותיקון 4 לפקודת היערות ביוזמתו של ח"כ אופיר פינס.

23 כתב מינוי של מנכ"ל הקק"ל מיום 10.8.82, וסיכום של הוועדה מיום 22.9.82.

ראובן לסטר, שהתמחה בניסוח חוקים סביבתיים, והוא, יחד עם ד"ר אהוד חושן ממשרדו הגישו הצעה ל"חוק היער והאילנות" שדומה במהותה, בשיטת הניהול ובגופים המנהלים לחוק הגנים בגרסתו החדשה מ-1998. טיוטת ההצעה הוגשה ב-2001 ונגנזה על ידי קק"ל. לפי הירוע, הגניזה נעשתה כיוון שבנוסח החוק הסתמן שינוי לעומת המצב הנוהג בתחום ניהול היערות, שהעלה חששות רבים אצל הגורמים המחליטים בקק"ל לגבי התערבות הציבור והמדינה בניהול היערות. בעיקר התעורר חשש שעצם העלאת חקיקה הנוגעת לקק"ל בכנסת עלול להרע את מצבו של הארגון ולהביא לפיקוח על פעולותיו. בשנת 2003, בעקבות חילופי מנהלים בקק"ל, עלתה שוב לסדר היום הטיוטה של החוק החדש ונעשה מאמץ להתאימה לצורכי ניהול היער ולגבש אותה כהצעת חוק ממשלתית שקק"ל תעביר למשרד החקלאות, על מנת שתחליף את הפקודה. מהלך זה הביא לטיוטה מתוקנת שבהמשך היוותה בסיס לניסוח חוק משותף לקק"ל ולמשרד החקלאות.

ב-2003 נערכה כמשרד החקלאות ביקורת על ניהול היערות (מבקר המדינה, 2004). בתקציר הדו"ח נכתב: "נושא הייעור מוסדר בפקודת היערות, 1926, אולם פקודה מנדטורית זאת לא מגדירה את מטרות היער, ואינה עוסקת בסדרי קביעתה וניהולה של מדיניות הייעור בתחום נטיעת יערות ופיתוח היער, בשונה מהנעשה בתחום שמורות הטבע והגנים הלאומיים. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהממשלה תיזום הצעת חוק שיסדיר את הטיפול בייעור בישראל, ואת אחריותם של הגופים הנוגעים לתחום זה, וכן את הקמתה של מועצה ציבורית אשר תקבע את מדיניות הייעור. הקמת מועצה ציבורית עשויה להבטיח שגישות שונות בנושאי ייעור, כגון אופי היער וסוגי הנטיעות בו, יקבלו ייצוג מתאים וילוכנו בגוף הקובע את מדיניות הייעור. כך גם תובטח שקיפותו של תהליך קבלת ההחלטות בנושא הייעור".

בעקבות דו"ח המבקר נערך ביוני 2004 דיון בוועדת הכנסת לביקורת המדינה. בדיון זה הודיעו יושב ראש קק"ל, יחיאל לקט, ושר החקלאות, ישראל כץ, כי בתוך שלושה חודשים יעבירו נוסח טיוטת הצעת חוק חדש לניהול היערות, שיחליף את הפקודה. מיד לאחר מכן מינה מנכ"ל משרד החקלאות, יוסי ישי, ועדה משותפת לקק"ל ולמשרד החקלאות שתפקידה לנסח את טיוטת הצעת החוק. הנוסח שהועמד כבסיס לעבודת הוועדה היה, כאמור, הנוסח שנכתב על ידי קק"ל.

באותה שנה (2004) יצאה מידי הוועדה המשותפת טיוטה מתוקנת בת 55 סעיפים של חוק היער והאילנות לאישור בהנהלות קק"ל ומשרד החקלאות.

מאז 2004 ועד עתה נערכים מדי פעם דיונים פנימיים ומשותפים בדרג שר החקלאות ויושב ראש קק"ל (שלום שמחון ואפי שטנצלר, שנכנסו בנעליהם של אלה שהתחייבו לחקיקה חדשה), וכן הנהלות הארגונים והיועצים המשפטיים. מעת לעת אף עברו בין שני הארגונים הלוחך ושוב מסמכים וטיוטות מתוקנות על מנת להסדיר נקודות לשיפור הניסוח והתאמתו לרצונות הארגונים.

כל זה לא הביא לטיוטת חוק מוסכמת. על כן ניסח משרד החקלאות, באוקטובר 2009, נוסח חדש של "חוק היערות והאילנות" והעביר אותו להתייחסות קק"ל. בנוסח זה חל פיחות משמעותי במעמדה של קק"ל בניהול היערות ושמירת האילנות. עד כתיבת דברים אלה לא נודע על תגובת הקק"ל לנוסח החדש של החוק.

המסמכים מחליפים ידיים

בטיוטת החוק שניסחה הוועדה המשותפת בשנת 2004 באו לידי ביטוי חידושים והתאמות לפקודה הישנה.

בפרק ההגדרות, "יער" הוגדר כשטח מוכרז והוכהרה זיקתו לקק"ל. ה"ייעור" הוגדר ככלל הפעולות המוטלות על קק"ל. "מנהל" הוגדר כמי שימונה על ידי הקק"ל להוציא מטרות חוק זה לפועל ואף ניתן ביטוי ל"אמנה" בין הקק"ל למדינת ישראל.

הפרק השני עוסק בהרכבה, בהקמתה, בתפקידיה ובדרך פעולתה של מועצת היער והאילנות שתהווה, בדומה למועצת גנים לאומיים ושמורות טבע, גוף עליון לניהול היערות ושמירת אילנות.

הפרק השלישי דן בניהול היער והאילנות שבאחריות הקק"ל, ומונה את התפקידים הרבים שממלאת קק"ל בניהול היער והאילנות. הפרק עוסק גם בתקציב היער, לו אחראית קק"ל, בגביית אגרות כניסה ושירותים, במינוי מנהל היער והאילנות ומדען ראשי.

הפרק הרביעי עוסק בתהליך הכרזת יערות על כל שלכיו ובגופים האחראיים לכך.

הפרק החמישי מתמקד בשמירה על היערות ובהגדרת העברות לפי החוק. מוזכרים בו התיאומים שצריכים להיעשות במקרים של שטחי אש, עתיקות ורישוי עסקים.

וראה שחקיקתו של חוק היערות

רחוקה עתה יותר מאשר בשנות

2004. עולם

כמוהו נוהג ואין חדש תחת השמש

ותחת עצי היער.

וכך, על אף שאנו

אונים שישים

ושחיים שנה

לעזיבת הוציב

העליון הבריטי

את ארץ ישראל,

או מאשיכים

בניהול שטחי

היער וחוצרתו

כאילו הוא

מתשיך לבקוח

עינו ולוהל את

היערות תארגונו

שבירושלים.

הפרק השישי עוסק בהגנה על אילנות ובהכרזתם בידי שר החקלאות.

הפרק השביעי עוסק בסמכויות האכיפה של יערנים ופקחים והעונשים על עברות.

הפרק השמיני כולל הוראות שונות של חוקים ותקנות הנוגעים לקיום החוק, לרבות מעמד עובדי קק"ל העוסקים בביצוע החוק, בניסיון להפרידו ממעמד שאר העובדים.

הפרק התשיעי כולל פירוט תקנות וחוקים שיש לתקנם או לשנותם בעקבות החוק החדש.

הפרק העשירי והאחרון מפרט את הוראות המעבר מהפקודה לחוק וכן את הקשר שלו לחקיקה קיימת, לרבות האמנה בין הקק"ל למדינת ישראל.

על אף קידום מעמדה של הקק"ל בטיוטת החוק, נוצרו בה כמה בעיות לא פתורות שהיוו מכשול לאישורה בהנהלת הקק"ל. למשל, יצירת גוף מפקח על הייעור (מועצת היער) שאינו כפוף לקק"ל; מימון פעולות הייעור שהוטל כולו על קק"ל, בשונה מהרשום באמנה בה נאמר שהמימון צריך להיעשות על ידי בעלי הקרקע הרשומים;²⁴ ובכפיפות

עובדי קק"ל העוסקים בייעור לחוק שירות המדינה (משמעת) 1963 ולחוק שירות הציבור (מתנות) 1979 ובכך ליצור להם מעמד שונה משאר העובדים בקק"ל.

הסעיף שהיווה מכשול לאישור מצד משרד החקלאות היה מימון כל פעולות הייעור על ידי קק"ל, ללא התייחסות למה שרשום באמנה. סעיף זה נכלל מחשש להתנגדות משרד האוצר להצעת חוק שתטיל נטל כספי על המדינה.

על אף שחלק ניכר מהבעיות שהעלתה קק"ל היו ניתנות לפתרון, היא לא הסכימה להתחיל בתהליך החקיקה.

ב־2009 ניסח משרד החקלאות הצעת חוק משלו. ההצעה מבטאת שליטה ופיקוח מלאים של המדינה על ניהול היערות ועל קיום הוראות החוק, תוך דחיקת הקק"ל לתפקיד של מבצע ומממן פעולות הייעור. הצעה זו נמצאת בימים אלה בדיונים עם קק"ל, לקראת הכנסתה לתהליך חקיקה ממשלתי.

חקיקה ז"ל

כמי שליווה בעשור האחרון את הליכי החקיקה, הרושם שנוצר אצלי הוא שהנהלת קק"ל היא שערכה את קידום החקיקה. משרד החקלאות, שהיה יכול לקדם את הצעת החוק גם ללא הסכמתה של הקק"ל, נמנע מכך. ככל הנראה היחסים המיוחדים השוררים בין משרד החקלאות לקק"ל, הסיוע שקק"ל מעניקה לפיתוח קרקע, למפעלי מים, והתמיכה הכספית במחקרים החקלאיים, כל אלה מצויים ברקע המחדל של משרד החקלאות, שלא מילא את תפקידו בהסדרת החקיקה בנושא ניהול היערות.

מיד אחרי דו"ח מבקר המדינה משנת 2004 אמנם החל המשרד בתהליך ניסוח החוק, אך אחרי שהושלמה ההצעה הראשונית דעכה פעילותו בנושא. כך הגענו למצב בו טיוטת הצעת החוק כמעט נשכחה.

בעקבות השינוי המהותי של הצעת החוק בידי משרד החקלאות מהשנה האחרונה, נראה שחקיקתו רחוקה עתה יותר מאשר בשנת 2004. עולם כמנהגו נוהג ואין חדש תחת השמש ותחת עצי היער. וכך, על אף שאנו מונים שישים ושתיים שנה לעזיבת הנציב העליון הבריטי את ארץ ישראל, אנו ממשיכים בניהול שטחי היער ותוצרתו כאילו הוא ממשך לפקוח עינו ולנהל את היערות מארמונו שבירושלים.

רשימת ספרות

- אבני צ', 2003, עיצובם ושמירתם של שטחי הנוף הפתוח בישראל כמייצגים את שיוכם הארגוני, חיבור לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה, האוניברסיטה העברית בירושלים.
- אבני צ', 2004, ”הייעור הממשלתי במדינת ישראל – אפילוג”, יער, 5-6.
- ביגר, ג', וליפשיץ, 2000, נלבישך שלמת ירק, הייעור בארץ-ישראל מאה שנים ראשונות 1850-1950, הוצאת קרן קימת לישראל ואריאל, ירושלים.
- גרון, מ', 1970, שינוי פני הייעור בארץ ישראל מראשית ההתיישבות היהודית החדשה ועד היום, עבודת גמר לתואר מ”א בגיאוגרפיה, האוניברסיטה העברית, ירושלים.
- טלאור, מ', 1960, חוק היערות ושמורות יער, ליערן, 10.
- טלאור, מ', 1962, עקרונות חוק היערות לאור שינויים הכרחיים, ליערן, 12.
- טלאור, מ', 1964, ידיעות על שמורות יער, ליערן, 14.
- מבקר המדינה, 2004, רוח שנתי 54ב' לשנת 2003 ולשנת הכספים 2002.
- קולר, מ', 1976, הערך: ”השפעות של היער על הכלכלה הלאומית”.



עטיפה קדמית של ספר "קרקע ונופים בישראל"

ספר חדש העוסק בהשפעת עיצוב הנוף על הקרקע בישראל. להשיג במכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קרן קימת לישראל, רח' המלך ג'ורג' 43, ת"ד 7283, ירושלים 91072. טל': 02-6246828 פקס: 026245958, דוא"ל: machon@kkl.org.il

החקלאות – אבן יסוד בביטחונה של ישראל

ארנון סופר*

הכתבה הבאה איננה עוד מאמר שגרתי, וייתכן שתיראה הזויה למי שאינו מכיר את ישראל (תל אביב) בשנת 2010.

מדוע הזויה?

האם יש עוד מדינה בעולם שצריך לגונן בה על ענף החקלאות, ולהסביר לתושביה שהחקלאות חיונית מסיבות כלכליות, סביבתיות, תרבותיות, חברתיות ובמקרה הישראלי המיוחד כל כך – גם מסיבות ביטחוניות? החקלאות איננה רק תרומה שולית לביטחון, אלא אבן יסוד בביטחונה הלאומי של ישראל.

זה לא התחיל אתמול, וגם לא ב־1948. החקלאות משמשת בסיס מרכזי בתקומת ישראל ובהגנה על גבולותיה מאז 1882, אם בראשון לציון, אם בפתח תקוה ואם בראש פינה. החקלאות והחקלאים גוננו על ישראל עד 1948 ולאחריה, ועושים זאת מדי יום ביומו לא רק במה שנקרא "הביטחון השוטף" של ישראל, אלא אף בעתות מלחמה.

לנוכח מציאות זו, נראה תמוה שענף מפואר ומרכזי מאין כמותו הפך בידי בורים וחוכמולוגים למצורע, למזוהם, לשודד המים הלאומי ואפילו – מי היה מאמין – לגורם המפריע לקבלני הבניין לבנות (ויש מי שחושב – להרוס) את הארץ. מה לא נאמר על חקלאי ישראל בתקשורת הכתובה והמקוונת ובמשרד האוצר? מכאן קצרה הדרך להתקפה חזיתית על הענף מצד ארגוני (קרטל) הירוקים, אנשי אקדמיה ומנהיגים (ליתר דיוק, פוליטיקאים).

כדי להצדיק מתקפה מרושעת זו, בחרה התקשורת את היישובים החקלאיים היושבים בלב אזורי הביקוש הנדל"ני, למשל, גליל ים, שפיים וגעש, והעמידה אותם כמודל

* קתדרת חייקין לגיאואסטרטגיה, אוניברסיטת חיפה המרכז למחקר, המכללה לביטחון לאומי, צה"ל.

לחוסר הרלוונטיות של החקלאות הישראלית. האין הם יודעים דבר על עוטף עזה, יישובי הערבה, או החקלאות לאורך גבול לבנון? האם לא שמעו על החקלאים שומרי המרחב היהודי באזור השרון המזרחי, רק 10 ק"מ לערך מן הים? (ראו המפות המצורפות בסוף הכתבה).

כתבה זו מציגה מסמך שכתבתי באוקטובר 2009, שכותרתו, "אני מצדיע לכם חקלאי ישראל". המסמך זכה לתהודה חסרת תקדים בקרב החקלאים ובקרב מגזרים אחרים באוכלוסייה.

בחרתי להביא כאן צרור תגובות שנשלחו אלי לאחר פרסום המסמך, ולהדגיש את תחושת הבושה והעלבון שחשים אנשים יקרים אלה בשנים האחרונות. ללמדכם עד כמה קלעתי לתחושתם הקשה ולהתקפה המעוותת נגדם. התגובות מלמדות על כאב אמיתי, והן מרגשות וצודקות מאין כמותן.

בסך הכול קיבלתי כ־200 הודעות דואר אלקטרוני, כ־50 שיחות טלפון וכ־20 מכתבים. כ־500 חקלאים באו ללחוץ את ידי בכנסים בערבה התיכונה, באפעל, בגולן ובצפון הארץ. הוזמנתי מכל רחבי הארץ לסדרת הרצאות על הנושא, ואני עושה זאת ברצון, כולל בפקולטה לחקלאות ברחובות.

בכתבה שלפניכם צירפתי מפות בהן ניסיתי להמחיש את תרומת החקלאות להגנת הגבולות השונים של ישראל בעבר ובהווה.

להלן המסמך, בשינויים קלים, כפי שפורסם ב־24.10.09.

חקלאי ישראל אני מצדיע לכם

חקלאי ישראל מותקפים שוב ושוב משום שהם בזבזני מים ומזהמי הארץ (בדשנים ובחומרי הדברה), משום שהם עוצרים את הקבלנים מלהרוס את כל הירוק שעדיין קיים בארצנו, ועוד ועוד טענות סרק מרושעות, שגויות ונבזיות.

כדאי שנזכור כי בגלל חקלאי ישראל יש לנו סלטים טריים, חלב טרי וגבינות

נהדרות המגמדות אף את הגבינות הצרפתיות. יש לנו פירות וירקות נהדרים וטריים במגוון ובאיכות מעוררים השתאות. יש לנו בגללם מרחבים ירוקים וארץ יפה. ובבקשה, מי שמפקקים בעניין, הצפינו רק עד עמק יזרעאל או לעמקי הבקע, או רדו מדרום לרמלה לאזורי השפלה. אינני מגלה סוד אם אומר כי כל אזרח מוכן לשלם יותר בעבור דירה הפונה לשדה, לחורשה או למטע ירוק, שקט ומלא חן.

רוב הציבור אינו מבין כי החקלאות בישראל איננה דווקא כלכלה. חקלאות

החקלאי ממלא

תפקיד מרכזי

בשמירת

הארץ במישרין

ובעקיפין, וזאת

על ידי פרישת

יישוביו ושדותיו

המכסים את כל

הארץ.

היא קודם כול תרבות של עם. רוב חגי ישראל החשובים והאוכל המסורתי הקשור בהם טובים סביב החקלאות במישרין ובעקיפין. מרבית השירים, הריקודים, הסיפורים של פעם ושל היום, כל מה שאנו נותנים לילדינו מגיל חצי שנה ועד זקנה הם סיפורי וציורי הטרקטור, המחרשה, הכלנית והתפוזים. חקלאות היא סביבה, איכות חיים, חמצן ומרחבים ירוקים בין יישוב ליישוב ובתוך היישובים. כל זאת אף שרק 2-5 אחוזים מתושבי מדינת ישראל הם חקלאים. החקלאים ורק החקלאים מעבדים את מרבית שטחי הארץ שנותרו לנו אחרי שוויתרנו על שטחי האש,

הגבעות החשופות, שמורות הטבע והגנים הלאומיים, שטחים בנויים, כבישים, שדות תעופה ואתרים ארכיאולוגיים. כלומר, הם ורק הם מעצבי הנוף הירוק הלא-טבעי של ישראל.

ואם לא שיבחתי די, הרי הם החוליה היחידה המקשרת עם לאדמתו, מה ששום ענף כלכלי אחר לא יכול לעשות.

והכי חשוב – חקלאות היא ביטחון!

בעוד חיל האוויר, היקר בחילות, מגן על השמים ומשמש הזרוע הארוכה של צה"ל, החקלאי ממלא תפקיד מרכזי בשמירת הארץ במישרין ובעקיפין, וזאת על ידי פרישת יישוביו ושדותיו המכסים את כל הארץ.

שום יחידה צבאית, סוור, שוטר או איש ביטחון לא ייתנו מענה לאחידה ממשית בארץ, אלא רק החקלאי. יתרה מזו, החקלאי יודע יותר מכל איש ביטחון מי עבר בחלקתו ומי ישן שם שלא ברשות. הוא יודע ראשון אם מישהו החביא שם נשק וחומרים גנובים או עשה מעשים פליליים אחרים.

החקלאים הם למעשה העיניים של המדינה יותר מכל יחידות המודיעין של צה"ל.

לבורים, לציניקנים ולאטומים שבחברתנו, בכל הנוגע לביטחונה של ישראל, חשוב שתדעו, שאין ישראל מדינה ככל המדינות, שאין חשש שמישהו ירצה לחמוד אותן. אין אנו נמצאים בצרפת. אנחנו חיים במזרח התיכון, אזור שחלים בו חוקים אחרים מאילו שחלים באירופה. אין כאן ואקום, אין כאן מי שמייחס חשיבות לבעלות על קרקע וזכויות. אנו חיים באזור שתושביו אינם מכירים במדינתנו ולא בגלל ההתנחלויות, "עופרת יצוקה" או הכיבוש.

יש בישראל יותר ממיליון וחצי אזרחים שאינם מרגישים בנוח לחיות כמדינה יהודית וציונית, והם רוצים בכל מחיר להופכה למדינת כל אזרחיה. אין הם משלימים עם הפרישה הגיאוגרפית של היהודים במרחב הנגב והגליל או בקו התפר בשרון, ליד "המשולש הערבי הקטן".

לכן, בניגוד לכל מקום אחר בעולם, החקלאי היהודי הוא מכשיר חשוב ביותר במלחמת הקיום וההישרדות של ישראל במרחב עיון ואלים זה.

משום כך, כשם שאין מי שיערער על המחיר הגבוה של שעת טיסה במטוס קרב (30,000 דולר לשעה) או ילין כי מטוס כזה או אחר עולה 100 מיליון דולר ה"חתיכה", כך אסור להכניס שיקולים כלכליים מטומטמים למחירי המים וליתר התשומות לחקלאי.

מותר לתת לחקלאי מים מותפלים, יהיה המחיר אשר יהיה, כי אין שווי לביטחון. תושבי המטרופולינים ישלמו או יסבסדו זאת – זה כדאי וזה רווחי. אין זו טובה שעושים למישהו, זו תודה לחקלאי הישראלי.

יש לתת לחקלאים תמורה בעבור המוצר המגיע לשוק, תמורה בעבור היותו שומר על ישראל ירוקה, והכי חשוב – תמורה, בדיוק כמו לאיש צבא קבע, על שהוא שומר על קיומה של ישראל היהודית. לכן חייבת הממשלה וחייב הציבור להצדיע לחקלאות הישראלית ולהתחיל להתרגל לכך שהיא קודם כול ביטחון, וככזו כך יש גם לפצותה. אז כיצד נעריך כמה כסף מגיע לחקלאי בעבור העגבנייה, הבצל או החלב המגיעים לשולחנו?

את התשובה אני מוצא דווקא באירופה.

בשווייץ, לדרגמה, מפצים את החקלאי כמעט כמו את הבנקאי בציריך, משום שהוא מגן על המדרונות מסחיפה והוא המייפה את הארץ שהיא כה מושכת תיירים. כך בדיוק יש לפצות חקלאי ישראלי – משכורתו צריכה להיות כשל עורך דין או בנקאי תל אביבי וקצת יותר.

לסיום, יש לסייע לסקטור החקלאי בכל דרך, וקודם כול לשנות את ההתייחסות אליהם. אישית, אני מבטיח לכם, חקלאי ישראל הציונים, כי אסייע לכם בכל פורום ציבורי, ממלכתי-אזרחי או צבאי להביא עובדות פשוטות אלו לידיעת כל הציבור, כדי שתמשיכו במלאכת הקודש שלכם שנעשית חשובה מדי יום לנוכח התהליכים הגורליים המאיימים על ביתנו הציוני בישראל.

"הקשר עם האדמה חיוק גם את הקשר שלנו עם ארץ ישראל. כל צאצאי המשפחה חיים בארץ, שירתו את המדינה אך מעבר לודרש, עובדים קשה ותורמים ככל יכולתם לחברה. בושמתי ושארתי חקלאי, וכאשר אני ושאל מהי חקלאות בשבילי, האם היא עיסוק או דרך חיים – אני משיב: 'לא זה ולא זה – עבורי החקלאות היא החיים עצמם.'"
[חקלאי]

נהדוף כל גישה הרואה בענף זה ענף כלכלי ולא ביטחוני, ונדרוש לפצותכם רק על פי אמת מידה זו. סמילנסקי אמר את המשפט הבא כבר לפני שנים, וצר לי שעלי לחזור ולהזכיר אותו שוב ושוב למנהיגי ישראל ערב שנת 2010 – **חקלאות כאן מולדת כאן.**

הערה חשובה אישית: אינני חקלאי. אין לי קרקעות שנתתי לקבלן, אין לי עסקה עם שום גוף חקלאי כזה או אחר. איש לא שילם לי להיות לוביסט של הענף. יש לי רק מדינה אחת והיא בסכנה נוראה.

להלן צרור מכתבים, בשינויים קלים, שקיבלתי לאחר פרסום הכתבה

19.11.09

לכבי

פרופי ארנון סופר

אוניברסיטת חיפה

מכובדי,

מאמרך הותיר אותי המום. איש אקדמיה ניצב לפני העלייה התקשורתית המתנהלת זה שנים נגד החקלאים? היטבת לחאר את חשיבותם של החקלאים למדינה,

לחברה ולתרבות. וכאן אתאר רק את חשיבותה לחיי משפחתנו. דבר לא יוכל להחליף השכמה ליום חדש של עבודה בשדה, את ריח האדמה הנהפכת בלהב המחרשה ואת היכול המקדם את פניך. הקשר עם האדמה חיזק גם את הקשר שלנו עם ארץ ישראל. כל צאצאי המשפחה חיים בארץ, שירתו את המדינה אף מעבר לנדרש, עובדים קשה ותורמים ככל יכולתם לחברה. בנשמתי נשארתי חקלאי, וכאשר אני נשאל מהי חקלאות בשבילי, האם היא עיסוק או דרך חיים – אני משיב: "לא זה ולא זה – עבודי החקלאות היא החיים עצמם".

בהוקרה

22.12.09

לכבי

פרופסור ארנון סופר

א.נ.,

כתבתך היתה בשבילי נקודת אור במנהרה האפלה שאנו, חקלאי ישראל, נמצאים בה.

אני בן גילך, ודור שני לחקלאי שיחד עם חבריו קבעו בהתיישבותם את גבולה הצפוני של המדינה בשנת 1939. שנים ארוכות אני מלווה את החקלאות, וחווה מקרוב את הנסיגה המתמשכת במעמדה ובמעמדו של החקלאי. קשה להבין כיצד נעלמה ההערכה, ומדוע נהיו החקלאים ל"אויבי המדינה".

בזמנו תקפתי את כתבותיו של נחמיה שטרסלר ב"הארץ". ראיתי בהן חוסר הבנה ואף הסתה. היעלה על הדעת לכתוב משפט כמו "לכם העלו את מחיר המים במקלחת ולחקלאים ממשיכים לסבסד מים"? הזמנתי אותו לבקר ולבחון את ההשקעות הרבות שעשינו בחיסכון במים, אך לא נענית.

מדי פעם אוחז בי ייאוש בשל חוסר תפקוד של משרד החקלאות והשר שעומד בראשו, בשל קיצוץ תקציבי המחקר והפיתוח, קריסת החקלאות בתנועה הקיבוצית, ירידת הרווחיות במרבית הענפים, העדר דור המשך, וחוסר הנכונות של ציבור החקלאים לצאת למאבק כמו חקלאים במקומות אחרים בעולם.

15.11.09

שלום לך פרופסור

קוראים לי אורי, ואני חקלאי בערבה. דור שני במושב חצבה, אבי ממייסדי המושב. אני מודה לך על התמיכה, ולא יכול לדמיין שממשלת ישראל תאמץ אפילו המלצה אחת מהמלצותיך. אבל אולי הציבור יחזור לאטרלאט להעריך את החקלאות ואת החקלאים כמו שהעריכו אותם כשהייתי ילד. תודה על תמיכתך

אנחנו חקלאים גאים המתגוררים בכמהין, לפני כארבע שנים וחצי עברנו ממרכז הארץ לכמהין כדי להיות חקלאים. מכרנו את ביתנו, והשקענו הכול בחולות, אנחנו וחמשת ילדינו. המעבר היה קשה, אך קשה יותר היה המאבק היומיומי בבירוקרטיה המתישה הסובבת את ענף החקלאות. אנחנו כאן, וכאן נישאר אף על פי שאף אחד מלכדנו לא נלחם כדי להשאיר אותנו כאן. התרגשתי עד דמעות ממכתבך המדהים. אני מזמינה את כל קברניטי המדינה להגיע לחלקת אלוהים קטנה זאת ליד גבול מצרים ולחזות במו עיניהם בקסם הפרחת השממה.

בברכה
מושב כמהין

ארנון שלום,
ראשית, הניתי מאוד לקרוא את מאמריך. אני חקלאי במושב ניר בניס, בן 52, דור שלישי בחקלאות בישראל, אבל לצערי כנראה דור אחרון, ולא בשל קשיים כלכליים (נכון להיום). אני מגדיר את עצמי "שומר מאהל", מושג מההוויה של השירות הצבאי: בשעה 08:00 המושב מתרוקן, ואני ועוד כמה חקלאים נשארים לשמור על הקרקע ומנסים להתפרנס.

תבורך, ארנון סופר על מכתבך הכן והאמיתי.
שמי ת' ואני יועצת ארגונית ומנחת קבוצות במקצועי.
אל החקלאות הגעתי לפני חמש שנים דרך נחלה במושב.
התחלתי לגדל רימונים אורגניים ואחר כך גם זיתים. מרגע שנכנסתי לעולם החקלאי
קרו לי שני דברים מדהימים.
האחד: התביישתי בעצמי על הדימוי המעוות שהיה לי על החקלאים; האחר, פיתחתי
אליהם הערצה ללא גבולות.
החקלאים שאני מכירה, שפעם חשבתי שהם בורים, גסים ושמרנים, הם האנשים
הפתוחים, הזורמים והעדינים ביותר שפגשתי מעודי.
תן להם חידוש שעשוי לעזור להם, ומיד יבדקו אותו לעומק;
תן להם עצה, וגם אותה יבדקו ויישמו.
החקלאים מגלים גמישות אינסופית בבחירת גידולים ודרכי גידול. הם יצירתיים באופן
מדהים. הם מתמודדים עם אתגרים ללא הפסקה.
ואולם, הם חיים בחוסר ודאות מוחלט. כל ביקור במטע או בשדה עלול לחשוף
"שואה" כזו או אחרת: חיות, מזיקים, עוברי אורח, פיצוץ של צינור, פגעי מזג
אוויר, מחירי מים משתנים, מחירי שוק משתנים, אגרות, היטלים, נהלים חדשים,
ועוד. אך הם חרוצים ונחושים, קמים לעמל יומם ובעונות הבוערות עובדים ללא
לאות.
החקלאים הם מעמד-על. הם עוסקים באמת, בדברים מוחשיים, בחיים עצמם, במהות.
הם מייצרים מזון יש מאין. נוכל לחיות ללא פרסום, עיתונות, עריכת דין, היי-טק או
ראיית חשבון, אך לא נוכל לחיות ללא מזון.
חקלאי ישראל – יהי חלקי עימכם.
ארנון – יישר כוח.
בברכה

ש.כ.ן. – שותפות כללית חקלאית
כרם שלום, ניר יצחק
15/11/2009

פרופ' ארנון סופר הנכבד שלום וברכה,

אני בא מאזור חבל הכשור, חבל שהוא אסם ירקות, שכפייצ ביטחוני, מגן קרקעות וחבל ירוק שמונע מדבור. ואף על פי שאפשר לעשות זאת רק בעזרת מים, הוא משתמש רק במי שפדיין.

פעמים רבות אנחנו החקלאים נתפסים בתור הבעיה של המדינה הזאת. אנחנו מבזבזים את מימיה, מזהמים את מקורות המים שלה ובאחרונה מואשמים גם בהרעלת מזונה בחומרי הדברה.

לפני כשנה חויינו מלחמה "על הבית", ומיותר לציין שאנחנו, למרות הכול, מעבדים את השטחים שהופקדו בידינו עד לסמייר האחרון. בפעם הראשונה מזה זמן רב אני מוצא את עצמי גאה במעשי ומוערך על ידי אחרים.

25.11.09

שלום פרופסור סופר,

עד לפני שנה הייתי מעמודי התווך של מגדלי הפרחים בארץ. נולדתי לחקלאות, והיא היתה נשמת אפי, אבל חיכיתי להזדמנות לברוח. נקעה נפשי מהממסד, וכשנקרתה לי ההזדמנות לא היססתי.

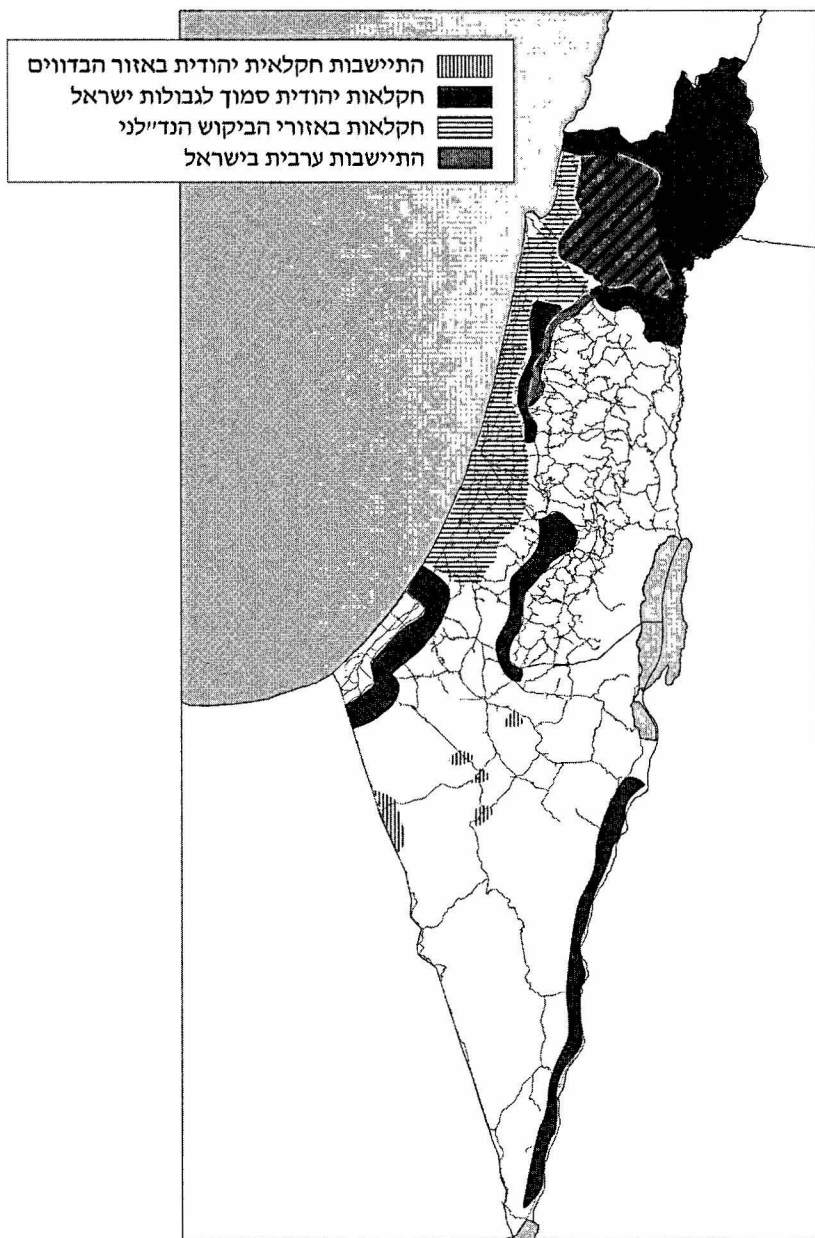
הציונות והחקלאות נולדו יחד, התפתחו יחד והקימו את ישראל יחד. כמו תאומים סיאמיים. הנבואה השחורה שלי היא שכאשר יסיימו להרוג את החקלאות ימותו איתה קודם כול הציונות ואחר כך גם המדינה. אבל המצב עדיין הפיך:

בני הצעיר מתעתד ללמוד חקלאות. לא אמנע זאת ממנו, אך גם לא אעודד אותו לפתוח את משקנו שוב לייצור. מקווה שמאמריך לא יהיה קול קורא במדבר.

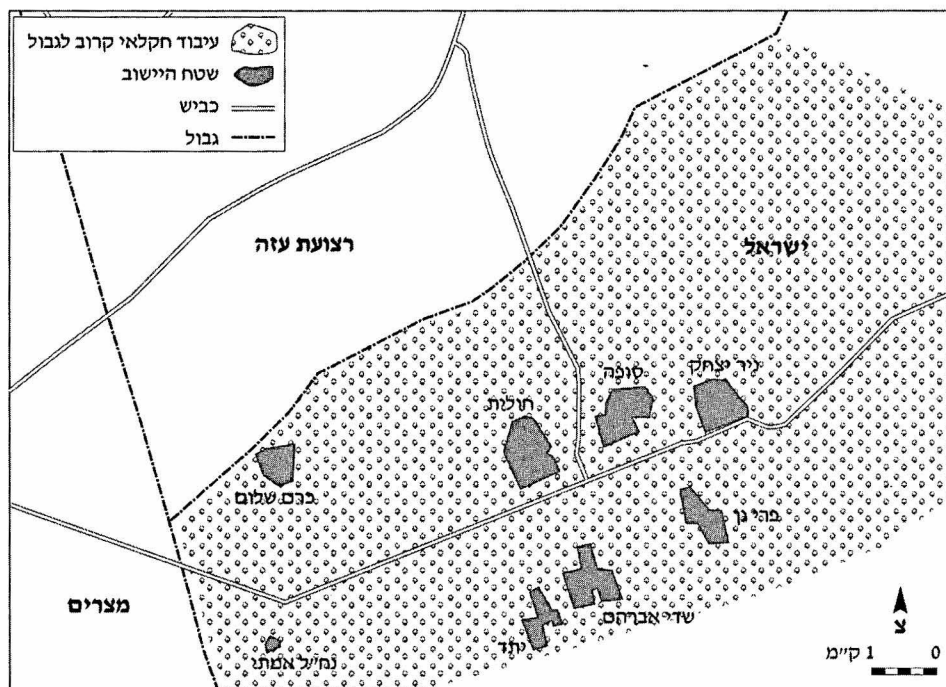
בברכה מקרב לב

כפר הס

החקלאות – אבן יסוד בביטחונה של ישראל

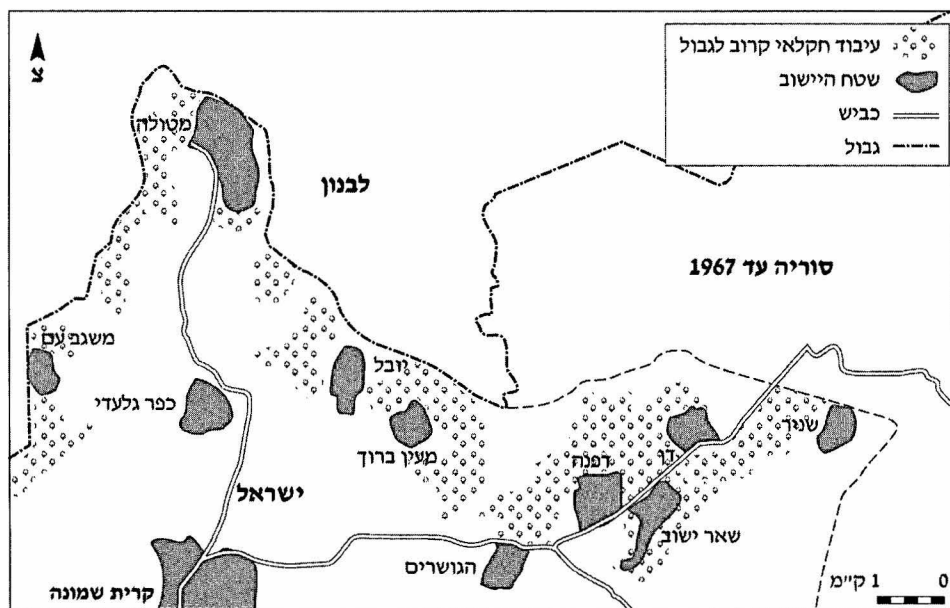


איור מספר 2: מבט כללי על פרישת החקלאות לאורך גבולות מדינת ישראל.

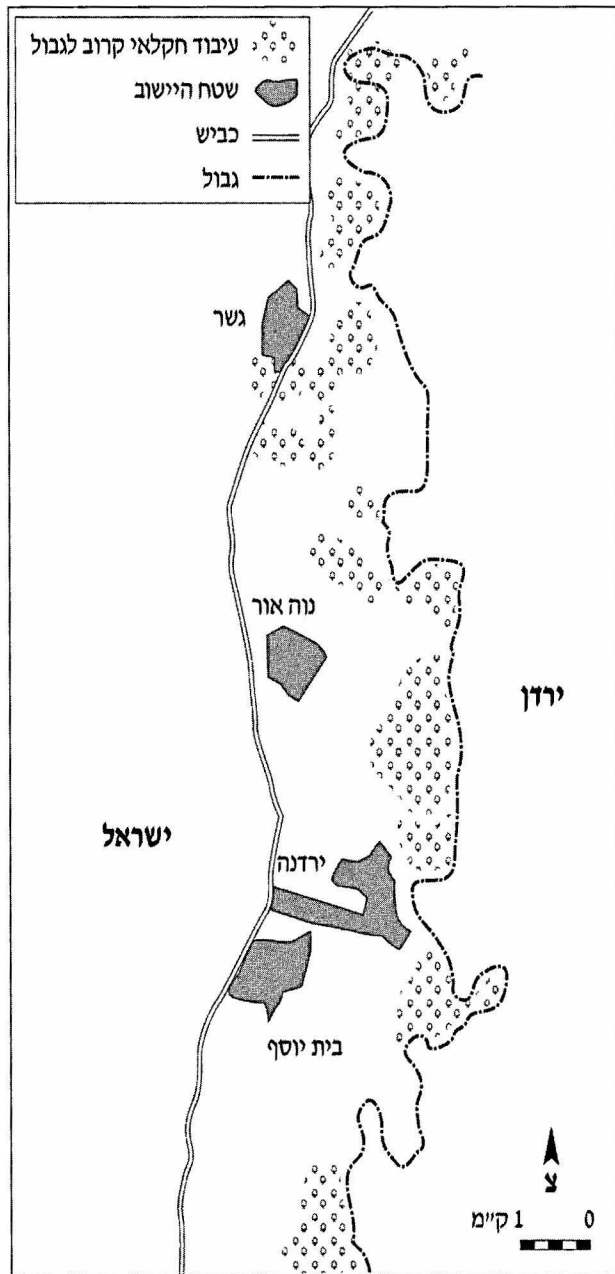


איור 3: חקלאות יהודית צמודה לרצועת עזה.

החקלאות - אבן יסוד בביטחונה של ישראל

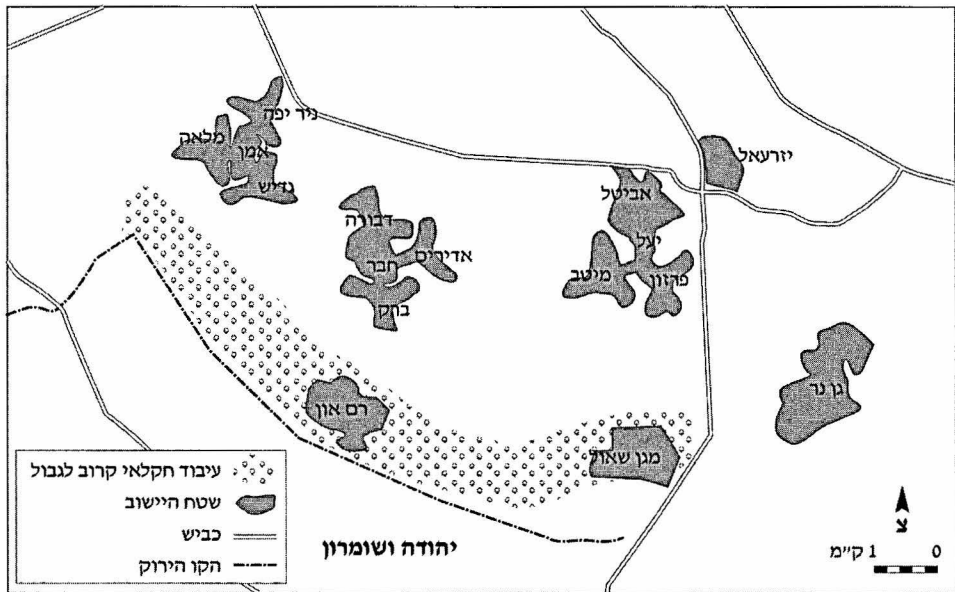


איור 4: חקלאות יהודית לאורך גבול לבנון.

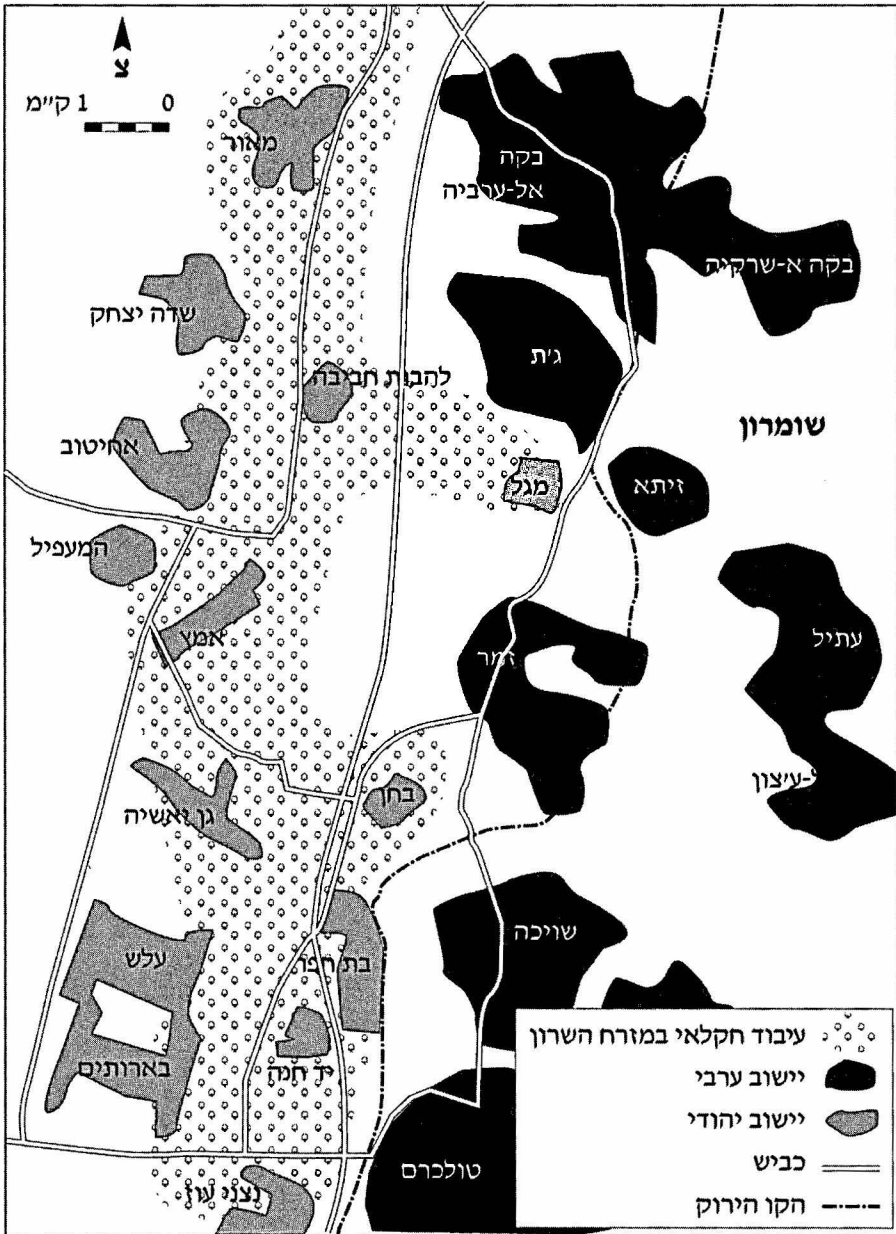


איור 5: חקלאות יהודית לאורך גבול ירדן בבקעת הירדן.

החקלאות - אבן יסוד בביטחונה של ישראל

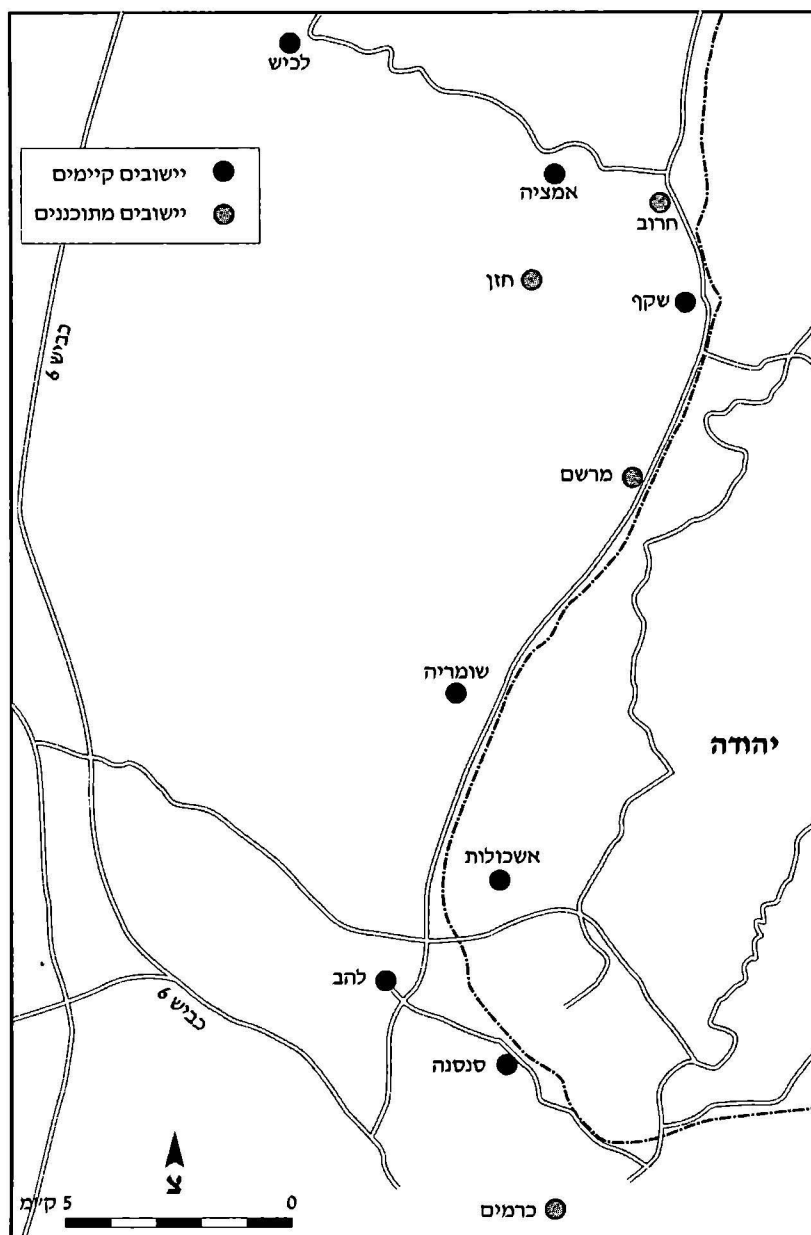


איור 6: חקלאות יהודית לאורך הקו הירוק בחבל תענך.

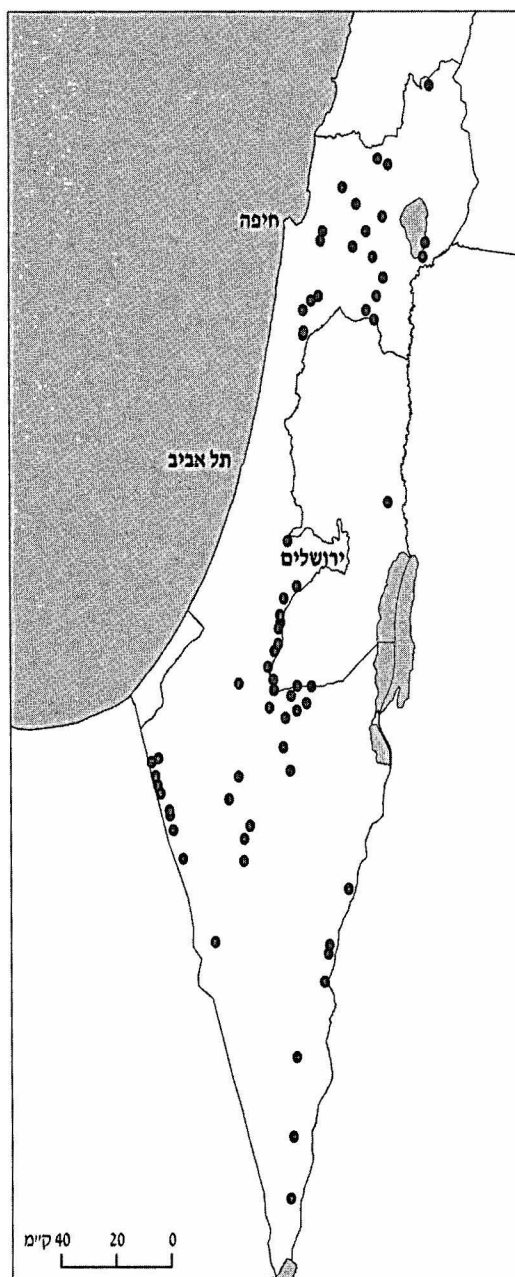


איור 7: התיישבות יהודית מול התיישבות ערבית (משני צדי הקו הירוק) באזור טול כרם.

החקלאות – אבן יסוד בביטחונה של ישראל



איור 8: התיישבות כפרית יהודית לאורך הקו הירוק באזור חברון.



איור 9: התיישבות כפרית מתוכננת
בספר של המרחב הציוני.

סיכום

ניסיתי לעמוד כאן על הקשר בין חקלאות לבין ביטחונה של ישראל והציונות.

**עצם העובדה
שחקלאי ישראל
מתביישים
במעשיהם,
עצם העובדה
שהציבור
בישראל,
נבחריו, כלכלניו
ועיתונאיו, אינם
מבינים עד כמה
חשוב הענף
למדינה, הוא
אות קלון לחינוך
בישראל ולחברה
הישראלית כולה.**

אינני מבין כיצד עניין מובן מאליו כל כך, נשתכח לא רק אצל מקבלי ההחלטות, הפקידים ואצל התקשורת התל אביבית האטומה והבורה, אלא גם אצל האזרח הקטן.

צרור מכתבי התגובה שצירפתי מספרים סיפור עצוב על עוול נורא שנגרם לחלוצים-ציונים אלה.

יש לשנות מציאות קשה זו.

אני קורא לקהל קוראי "קרקע" לעזור להפיץ את המסר שבכתבה, ולהביאו לכל אזרח מחוץ למעגל החקלאים.

אם נצליח בכך, יש להניח שבשלב הבא התקשורת תגלה את חשיבות הענף ולאחר מכן יתחילו גם מקבלי ההחלטות להתייחס ברצינות לאחד הענפים החשובים ביותר במדינה.

עצם העובדה שחקלאי ישראל מתביישים במעשיהם, עצם העובדה שהציבור בישראל, נבחריו, כלכלניו ועיתונאיו, אינם מבינים עד כמה חשוב הענף למדינה, הוא אות קלון לחינוך בישראל ולחברה הישראלית כולה.

מתוך המלצות ועדת החקירה הממלכתית בנושא ניהול משק המים:

מנגנון קבלת החלטות בממשלה ובמשרדים השונים אינו נאות ואינו יעיל, דבר שהביא בין השאר לתנועת הלוך ושוב של ההחלטות על ההתפלה ולחוסר מעש בהפקת מקורות מים חלופיים.

קבוצות לחץ ושיקולים פוליטיים משפיעים על ההחלטות המקצועיות.

ניתן היה להקטין את עוצמת המשבר על ידי הפקה מאוזנת, חיסכון במים וניצול של מים מוזנחים, שבמקרים רבים, כיום, מזהמים את מקורות המים.

באם לא יטופל הנושא כראוי, ייתכן שהמשבר הבא יהיה משבר של איכויות מים נמוכות.

הוועדה הניחה על שולחן הממשלה, הכנסת והגופים המבצעים המלצות, שביצוען יכול למנוע משברי מים עתידיים. המלצות אלו יוכלו לסייע אם הדו"ח יידון ויושם, אך הנחת הדו"ח בכוננית ספרים מאובקת לא תסייע כלל.

כתב: פרופ' יורם (יוריק) אבנימלך, חבר הוועדה