

# פורום הקרקעות

האגודה לזכויות האזרח בישראל, האגודה הישראלית לצדק חלוקתי  
אדם, טבע ודין, במקום – מתכננים למען זכויות תכנון  
הקשת הדמוקרטית המזרחית

3 מרץ, 2005  
כ"ב אדר א, תשס"ה  
ש/80 קרקעות

לכבוד  
מר קובי הבר  
הממונה על התקציבים במשרד האוצר  
יושב ראש הועדה המיוחדת לבחינת הזכויות בחלקת המגורים  
רח' קפלן 1  
ירושלים

בפקס: 5695338-02

מר הבר הנכבד,

## הנדון: קביעת הזכויות בחלקת המגורים בישובים חקלאים

אנו מתכבדים לפנות אליך, כיו"ר "הוועדה לבחינת הזכויות בחלקת המגורים בישובים החקלאים והתיקונים הנדרשים בהחלטה מספר 979 של מינהל מקרקעי ישראל", שהוקמה בעקבות חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה (להלן: "היועמ"ש"), מר מני מזוז מיום 11.1.05. בחוות דעתו קבע היועץ כי החלטה 979 הינה פסולה ואינה יכולה לעמוד בביקורת משפטית ולכן נדרשת בחינה מחודשת של קביעת הזכויות בבית המגורים.

פנייתנו זו באה בעקבות הפרסום בעיתונות מיום 14.2.05 ובהמשך לפנייתנו ליועמ"ש מיום 4.4.04. **פורום הקרקעות**, מאגד קבוצת אירגונים שבין מטרותיהם השגת צדק חלוקתי במקרקעי ישראל וניהולם תוך שמירה על זכויות אדם ושמירת איכות הסביבה ועקרונות תכנון נאותים. בפורום חברים: הקשת הדמוקרטית המזרחית (שיח חדש), האגודה לזכויות האזרח בישראל, האגודה הישראלית לצדק חלוקתי, במקום – מתכננים למען זכויות תכנון, ואדם טבע ודין.

## 1. מבוא

מדיניות שינוי ייעוד קרקע חקלאית לשימוש אחר מעוגנת בהחלטה מספר 1 של מועצת מקרקעי ישראל משנת 1965, שמיסדה את כללי ההכרה הבסיסיים של קרקע חקלאית, ולפיהם קרקע חקלאית נמסרת בדרך של חכירה בלבד, לצורך עיבוד חקלאי ולמגורי המתישבים בלבד. ככלל, לא שולמו דמי חכירה ראשוניים במסגרת ההתיישבות העובדת, ואילו דמי החכירה השנתיים היו בסכומים סמליים בלבד, בלא הבדל משמעותי בין האזורים השונים או שטח הנחלה. אם אושר שינוי ייעוד הקרקע מקרקע חקלאית לייעוד אחר כגון מגורים או תעשייה, הקרקע היתה חוזרת לידי המינהל, והחקלאים היו זכאים לפיצוי רק על ההשכחות החקלאיות שערכו, כגון העברת צינורות מים, יישור שטח וכד'.

בשנות ה-90, בעקבות גל ההגירה מרוסיה, נוצרה תחושה שיש צורך דחוף בבניית דירות. כפי שמפורט בדוח מספר 44 של מבקרת המדינה, שינתה מועצת מקרקעי ישראל באופן דרמטי את מדיניותה בתהליך קבלת החלטות תמוה ובעייתי. כך קיבלו החקלאים "תמריץ" בעבור שינוי ייעוד הקרקע החקלאית. המחזיקים בקרקע קיבלו "פיצוי" על-פי שווי הקרקע לאחר שינוי הייעוד. **פיצוי זה, במיוחד כאשר דובר על קרקע המיועדת לבנייה, גבוה עשרות ופעמים אף מאות מונים מהפיצוי "החקלאי" שניתן קודם, אשר נקבע על-פי ערך הקרקע לצרכים של עיבוד חקלאי בלבד.**

החלטות אלה, הנוגעות לשינוי ייעוד קרקע חקלאית ולפיצויים והטבות בגין שינוי זה, העניקו זכויות-יתר עצומות למחזיקי הקרקע החקלאית, הכוללות ממון רב. כך חולקו משאבי הקרקע של מדינת ישראל והועברו לידיהם של חלקים קטנים בציבור הישראלי. זאת בניגוד לעיקרון השוויון, הקובע את זכותם השווה של כלל אזרחי המדינה ליהנות מנכסי המדינה, שהם נכסי הציבור כולו. הדבר נעשה תוך פגיעה קשה בעקרונות הצדק החלוקתי, כשמעטים מבין האזרחים זוכים בנתחים גדולים מעתודת הקרקעות. האפליה בחלוקת משאב יקר-ערך ומוגבל כקרקע המדינה למגזר אחד פוגעת באופן חמור באוכלוסיות רחבות, למשל דיירי הדיור הציבורי ותושבים ערבים, הזקוקות אף הן לפתרונות מגורים ודיור. לתהליך הפשרת הקרקעות החקלאיות יש גם השפעה קשה על תהליכי הבינוי והתכנון הסביבתי בישראל.

בשנת 2000 עתרה הקשת הדמוקרטית המזרחית נגד מדיניות מפלה זו לבג"צ, (להלן: "בג"צ הקשת") ובאוגוסט 2001 הוציא בית המשפט צו ביניים שקבע כי אין להמשיך בביצוע עסקאות עד מתן פסק הדין. באוגוסט 2002 קבעו שופטי בג"צ בפסק דין ארוך ומנומק כי אכן מדובר בפגיעה חמורה בצדק החלוקתי וכי החלטות המינהל בטלות, וכי תחתן יש לקבוע החלטות שלא על פי מדיניות מפלה זו. במסגרת ההליכים בעתירה לעיל הוקם צוות בינמשרדי לבחינת מכלול ההיבטים הנוגעים לשינוי ייעודה של קרקע חקלאית, בראשותו של דוד מילגרום. דוח ועדת מילגרום הוגש לממשלה ביום 14.12.00 וביום 17.11.02 קיבלה ממשלת ישראל החלטה המנחה את מועצת מקרקעי ישראל לפעול ברוח עקרונות דוח מילגרום (החלטה מספר 2759).

## 2. דוח מילגרום

דוח מילגרום המליץ על עקרונות בתחום שינוי יעודה של קרקע חקלאית והציע לבחון החלטות בדבר שינוי יעוד באספקלריה של ארבעה היבטים: היבט חברתי, היבט של שימור הקרקע (תכנוני), היבט שוק הדיור ונקודת המבט של חוכרים חקלאים.

מחברי דוח מילגרום, בהכירם את הצורך להעניק זכויות למתיישבים בחלקת המגורים הציעו מנגנון אשר יבסס את זכותו של המתיישב בבית מגוריו:

*"יש מקום לפעול לכך שלחוכר קרקע חקלאית בתנאי נחלה יהיה חוזה חכירה לדורות, לרבות שינוי החוזה להסכם דו-צדדי בין החוכר לבין מינהל מקרקעי ישראל, ובמקביל לחזק את חובת עיבודה של הקרקע החקלאית במסגרת אותו חוזה". (עמ' 60 לדו"ח, ההדגשה שלי, ש' א').*

יחד עם זאת, התייחסו מחברי הדו"ח גם להיבט החברתי ולצדק החלוקתי:

*"היבט השמירה על נכסי המדינה וחלוקה שוויונית שלהם, מוביל למסקנה כי יש להפחית באופן משמעותי את התמורה בעת שינוי יעוד באיזורי הביקוש. ככל שהתמורה לחוכרי הקרקע החקלאית גבוהה יותר בעת שינוי ייעוד, כך קטנות הכנסות הקופה הציבורית. הכנסות אלו אמורות לממן את הוצאות הממשלה בהתאם לסדר עדיפויותיה ובכלל זה יעדים חברתיים על פי קריטריונים שוויוניים. מכאן נובעת טענת חוסר הצדק בחלוקת המשאבים הציבוריים, כאשר חוכרי הקרקע החקלאית זוכים לתמורה מוגדלת לאין ערוך מאובדן הקרקע כגורם ייצור". עמ' 67.*

באשר להיבט התכנוני קבעו מחברי הדוח כי:

*"יש להמעיט ככל האפשר בשינוי יעודה של קרקע חקלאית, וכפי שהמליצו גורמי התכנון להתמקד בעיבוי וחיזוק הערים, ובמקרים שהדבר הכרחי- לבנות בניה רוויה בשולי הערים בלבד". (עמ' 60 לדו"ח)*

החלטה 979, כפי שיפורט להלן, מרוקנת הלכה למעשה את הרציונל העומד בבסיס המלצות ועדת מילגרום, שכן מעודדת בניה צמודת קרקע באיזורים חקלאים. הנה כי כן, המנגנון אשר הוצע על ידי ועדת מילגרום, בניגוד לזה המוצע בהחלטה 979, עולה בקנה אחד עם עיקרי המלצות הדוח – מתן זכויות מגורים לחקלאים תוך חיזוק הפעילות החקלאית במדינת ישראל לשם מניעת פירבור, שמירה על שטחים פתוחים ועל עקרונות הצדק החלוקתי.

### 3. החלטה 979

ביום 2.9.03 וביום 22.10.03, קיבלה מועצת מינהל מקרקעי ישראל את החלטה 979, שכותרתה "קביעת הזכויות בחלקת הבניה בנחלות בישובים חקלאים שהם מושב עובדים, כפר שיתופי, קיבוץ או אגודה חקלאית שיתופית (להלן: "החלטת חלקת הבניה" או "החלטה 979" או "ההחלטה").

ההחלטה מאפשרת למעשה לכל חוכר נחלה חקלאית לקבל בחוזה חכירה לדורות נפרד, 2.5 דונם בתחום הנחלה, אשר בה תתאפשר בנייה של עד שלושה בתים למגורים על שטח בנוי כולל של 375 מ"ר. בנוסף ניתן יהיה לבנות בכל נחלה עוד 500 מ"ר לצרכי תעסוקה. כך למשל, בישוב המונה 100 משפחות ניתן יהיה לבנות קניון ששטחו כפול משטח מרכז עזריאלי בתל אביב.

זאת ועוד, ההחלטה מאפשרת חכירה בחוזה ל-49 שנים עם אופציה לתקופה נוספת, וניתן יהיה להוון את התשלום בעלות של 3.75% מערך הקרקע. משמעות ההיוון: בעלי הקרקע לא יצטרכו לשלם דמי חכירה שנתיים ויוכלו למכור את השטח ללא "דמי הסכמה" למינהל.

החידוש הגדול בהחלטה זו הוא כי הזכויות שינתנו לחוכרים תהיינה סחירות, ניתנות למכירה ולהשכרה בשוק החופשי, והקמתן לא תהיה מותנית בצרכי המשק החקלאי (לדוגמה, קיומו של "בן ממשיך"). למעשה מדובר במתת רב ערך של מקרקעין בעלי ערך כלכלי רב הניתנים להיסחר בשוק הנדל"ן החופשי. מתת זה הוא המשך להחלטות הנדיבות שנפסלו בבג"צ הקשת, שחילקו אף הן ביד נדיבה את מקרקעי המדינה לציבור מצומצם ונבחר.

דוח מילגרום, המליץ בין היתר, לחזק ולבסס את זכויות החוכרים החקלאיים בחלקת המגורים, וזאת, על מנת להעניק יתר בטחון למי שחי כל ימין בקיבוץ ובמושב בכל הנוגע למקום מגוריו הבסיסי - אין ספק כי החלטה 979 קובעת הסדרים החורגים באופן מהותי מתכלית זו.

וידגש, פורום הקרקעות תומך אף הוא בעיגון זכויות החוכרים בבית המגורים, תוך הפרדתו מהשטחים החקלאיים בנחלה, וזאת כמימוש הזכות לדיר, ובהתאם לעקרונות שנקבעו בחוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה) התשנ"ט-1998, במקביל להסדרת הסדרים דומים עם כלל הדיירים הבלתי מוסדרים במקרקעי המדינה.

אולם, הפורום מתנגד לכל הסדר ברוח החלטה 979, שמעניקה הטבות מופלגות. עיגון זכויות חוכרי הנחלות בבית מגוריהם אינו מצדיק הענקה של שטח נרחב של 2.5 דונם, העולה במקרים רבים על שטחה של "חלקה א'" בנחלה, הכולל שלושה מבני מגורים ומבנה תעסוקה, היכול להיסחר, להימכר ולהיות מושכר, דבר החורג בעליל הן מהזכות לדיור והן מהעיקרון של עיגון זכויות קיימות ולא מתן זכויות יתר. החלטה זו הופכת למעשה כל חוכר נחלה חקלאית, אשר קיבל את הנחלה בכפוף להתחייבותו להתגורר בנחלה ולעבדה, וכחלק משוב כפרי המאוגד באגודה שיתופית, לבעליה של שכונת מגורים קטנה שאליה מצורף שטח לתעשייה ומסחר.

#### 4. עמדת היועץ המשפטי לממשלה

בחוות דעת מנומקת מיום 11.1.05 מפרט היועץ המשפטי לממשלה, מר מני מזוז, שורה ארוכה של "פגמים וסימני שאלה, שהחלטה מעוררת" ובהם:

- ההחלטה נתקבלה ללא ליווי צוות מקצועי ובהעדר תשתית מקצועית עובדתית.
- חריגה ממדיניות התכנון ומתכנית המתאר הארצית.
- חריגה מדוח מילגרום, ופריצה של דוח קדמון.
- הענקת הטבות כלכליות משמעותיות אשר חורגות מהעקרון של עיגון זכויות קיימות.
- ההחלטה מעלה שאלות של הטבה עם ציבור הנהנים על חשבון נכסי כלל הציבור, תוך הפסד הכנסות לאוצר המדינה.
- השלכות במישור החברתי של העמקת הפערים הכלכליים.
- הסדרים החורגים מהתכלית של ביסוס זכויות החוכרים החקלאים בחלקת המגורים.

היועץ מזוז מסכם את חוות דעתו, באופן שאינו משתמע לשתיה פנים:

**"בנוסחה הנוכחי לוקה החלטת מועצת מקרקעי ישראל מספר 979 בפגמים וליקויים שונים, כמפורט לעיל, ועל כן אין שר האוצר רשאי לאשר את ההחלטה בנוסחה זה". (סעיף 14)**

אף היועץ המשפטי לממשלה הקודם, מר אליקים רובינשטיין, לא חסך את שבט ביקורתו כלפי גלגולה הקודם של החלטה זו (ר' הצעת החלטה מיום 26.6.03) כפי שהובעה בחוות דעתו

מיום 21.8.03 (להלן: "חור"ד רובינשטיין"). אומנם הצעת ההחלטה עברה תיקונים ושינויים, אולם הפגמים בה לא נרפאו. רבים מהסעיפים דשם יפים גם לגבי החלטה זו.

#### **4. להלן עמדת פורום הקרקעות באשר לחלקת הבניה והסתיגויותיו**

##### **מהחלטה 979:**

##### **4. א. גודל הנחלה**

דו"ח מילגרום קובע: "חלקת המגורים במושב תוגדר כשטח המיועד למגורים על פי אישורי מוסדות התכנון מתוך חלקה א', אך לא יותר מ-2.5 דונם לנחלה". (עמ' 64)

הדוח אינו מתייחס כלל למינימום או לגודל הרצוי של חלקת המגורים. החלטה 979 קובעת כי שטח חלקת המגורים יהיה 2.5 דונם. בעוד הגודל 2.5 דונם נקבע על ידי ועדת מילגרום כרף מקסימום, ההחלטה מנצלת רף זה והופכת אותו למעשה לסטנדרט. במקרים רבים שטח חלקה א' קטן מ-2.5 דונם וכך למעשה מעניקה ההחלטה הטבות בדמות זכויות נוספות בשטח קרקע גדול יותר.

שטחה של חלקה צריך להקבע באופן שיתאים ליעוד החדש שאותו מקבלת החלקה. משמע, אם על פי החוזה החדש יעודה החדש של החלקה הינו למגורים, אזי, יש לאמץ הסדרים הדומים להסדרים המקובלים במקרים דומים.

מועצת מקרקעי ישראל עצמה, ובהתבסס על פסק הדין בבג"צ הקשת קבעה בהחלטה 959 כי בניה למגורים בישובים חקלאיים במרכז הארץ תהיה בגודל שלא יעלה על 350 מ"ר. (סעיף 3.3.1 להחלטה) ואילו באיזורי עדיפות לאומית, לא יעלה על 500 מ"ר. (למעט ישובי "סובב עזה" – ראו החלטה מס' 988). בנסיבות אלה לא ברור מדוע נוהגים ברוחב לב עם המגזר החקלאי ומוכנים להעניק חלקת מגורים שגודלה שני דונמים וחצי- גודלן של חמש חלקות בעיר.

יש לשמור על פרמטרים אחידים בכל המגזרים בארץ הולם את עקרונות הצדק החלוקתי על פיהם מחויבת לפעול רשות שלטונית.

##### **4. ב. ביסוס זכויות החוכר החקלאי בחלקת המגורים**

בדוח ועדת מילגרום הציע שתי חלופות לביסוס זכות המתיישב בבית מגוריו (עמ' 66-63 לדוח):

על פי החלופה הראשונה, יתוקן חוזה החכירה עם המתיישב. בין התיקונים המוצעים בחוזה החכירה:

- א. תוגדר "חלקת מגורים" בנחלה. במושב היא תוגדר כשטח המיועד למגורים, אך לא יותר מ-2.5 דונם; בקיבוץ תוגדר כשטח המחנה, עד לתקרה של מכפלת מספר הנחלות המאווישות ב-2.5 דונם.
- ב. ניתן יהיה לפצל מבנה או מגרש אחד בחלקת המגורים במושב, בגודל של עד חצי דונם, ולהעביר את הזכויות בו על שם חוכר אחר. העברה זו תהיה כרוכה בתשלום של 66% מערך הקרקע.
- ג. בניית יחידות מגורים נוספים בנחלה תהיה כפופה לאישור מוסדות התכנון וייגבו בעדן דמי חכירה מלאים. יחידות מגורים אלה תהיינה גם כן ניתנות לפיצול מהנחלה.
- ד. ייקבע כי עם שינוי ייעוד הקרקע, לא תחול חובת השבת הקרקע על חלקת המגורים.
- ה. חוכר שיבקש להרחיב את בית מגוריו הקיים מעבר לקבוע בחוזה החכירה, יחוייב בדמי חכירה מלאים בגין השטח המורחב.

על פי החלופה השנייה, לבעל הנחלה יוצע לרכוש תוספת זכויות בחלקת המגורים (על פי הגדרתה לעיל) במסגרת חוזה חכירה מהוון. עם רכישת הזכויות, יחולו על חלקת המגורים הכללים הנהוגים בחוזים עירוניים מהוונים של בניית צמודת קרקע.

זכויות לבניית עד שלושה מבני מגורים ובנוסף הקמת מבנה תעסוקה (בשטח קטן מהשטח הקבוע בהחלטה 979) נכללו בהחלטות קודמות של מועצת מקרקעי ישראל (692, 751, 823). על פי החלטות אלה, ניתן היה להעביר את חלקה א' של הנחלה לחוזה חכירה לדורות עצמאי בין המינהל לחוכר וללא תלות באגודה השיתופית. אולם כל ההחלטות הקודמות התייחסו לחלקת המגורים כאל חלקה א' בנחלה שגודלה הוגדר מראש כחלק מהגדרת הנחלה ושטחה, בהתאם לאיזור ולשיקולים נוספים. **בהחלטה 979 ניתן לראשונה חוזה חכירה נפרד על שטח של 2.5 דונם, ללא תלות בשטח המקורי של חלקה א', ושאינו בהכרח מהווה חלק מהנחלה. בניגוד להחלטות המינהל הקודמות אשר איפשרו שיוך בדמי חכירה מלאים, בדומה לנהוג במגזר העירוני, ניתנת החכירה בהחלטה 979 בהנחה גדולה.**

הנה כי כן, לא בכדי שונתה ההתייחסות לחלקה זו והיא מכונה היום "חלקת הבניה" ולא "חלקת המגורים" או "חלקה א'" בנחלה. שכן **מזובר בשטח קרקע בו ניתנות זכויות בניה, ללא כל קשר למגורי המתיישב או תעסוקתו, שניתן למוכרו בשוק החפשי בשלמות או תוך פיצול ליחידות נפרדות.** לענין זה נכתב בחו"ד רובינשטיין:

"לא בכדי בשלב כלשהו, הפך לפתע נושא הצעת ההחלטה מ"חלקת מגורים" ל"חלקת בניה". הרצון לבסס את זכות החקלאי ובני משפחתו, בית מגוריהם העומד ביסוד הרעיון כולו, כמעט שהפך טפל בהצעת ההחלטה". (סעיף ט' 2).

#### 4. ג. לא "עיגון זכויות" אלא מתן הטבות

##### **סחירות**

הרציונל בבסיס "עיגון זכויות החקלאים בקרקע" הוא חששם של החקלאים כי עם שינוי יעודה של קרקע חקלאית, הם יאלצו למעשה לנטוש את בית מגוריהם, בו הם חיים שנים רבות. (עמ' 58 לדוח מילגרום). כאמור, אין פורום הקרקעות מתנגד לרציונל זה אולם יש לשמור על עקרונות של צדק והגינות שלטונית ולקבל החלטה העולה בקנה אחד עם המלצות דוח מילגרום, כך למשל עיקר השינוי בהחלטה 979, הינה באפשרה "סחירות" - על ידי חוזה חכירה אשר יאפשר לחוכר הנחלה לפצל את החלקה ולהשכיר או למכור את זכויותיו בבתי המגורים ובשטח התעסוקה לכל המרבה במחיר וכך להתעשר על חשבון נכסי הציבור כולו. **החלטה זו מבטלת את התנאי שהופיע עד כה בכל החלטות המינהל ביחס לחלקת המגורים, לפיו כל הזכויות בחלקת המגורים יהיו שייכות לבעל הזכויות בנחלה בלבד, ללא אפשרות להעביר אותן, להשכיר אותן, או ליצור בהן שותפות עם מי שאינו בעל זכויות בנחלה.** ההחלטות הקודמות הגבילו את השימוש בשטחי הנחלה, לצרכי המתיישב בנחלה ומשפחתו.

אין לאפשר מתנות נדל"ן סחירות באצטלה של עיגון הזכות למגורים.

##### **זכויות בניה מופרזות.**

זכויות הבנייה המופרזות שמעניקה ההחלטה לכל מתיישב ומתיישב חורגות במידה ניכרת מכל עיגון של זכות החקלאי לדיור. יש לזכור כי הקרקע עליה הוקם בית המגורים נמסרה לחקלאי כזכות **נילווית** למטרה העיקרית, שהיא עיבודה החקלאי של הקרקע. זכות זו הוקנתה למטרה ספציפית, והיא הקמת בית מגורים למתיישב ולמשפחתו, על מנת שיוכל להתגורר סמוך לנחלות החקלאיות ולצורך הקמת מסגרת התיישבותית-קהילתית. כשניתנה הקרקע ועימה הזכות להקמת יחידת מגורים, לא היתה כל כוונה ליתן עימה גם זכויות ליזמות נדל"נית. ספק אם ניתן להצדיק כיום מתן הטבות כלכליות ניכרות כל כך, החורגות מהמטרה המקורית לשמה ניתנה הקרקע.



אין מחלוקת כי למשפחה המתגוררת בפועל ולאורך זמן בישוב חקלאי מגיעה יחידת מגורים אחת על מנת שתוכל לממש את זכותה לדיור. ועדת מילגרם היתה "נדיבה" דיה באפשרה במקרים חריגים בניית עד 3 יחידות מגורים על שטח שיכול להגיע לשני דונמים וחצי. הזכות לדיור, שהינה לשיטתנו זכויות יסוד, אינה נותנת לגיטימציה להענקת 3 יחידות דיור סחירות לכל מתישב. ראוי היה לאפשר יחידת מגורים אחת לכל משפחה, וזאת על מנת להבטיח את הזכות לדיור. יש לאפשר זכויות בניה נוספות מעבר לבית המגורים בהתאם לתנאים המקובלים במגזר העירוני באותו איזור, משמע, בתשלום מלא או בהנחות באיזורי פיתוח ואזורים מיוחדים אחרים, על פי הערכות שמאים. על פי תפיסתנו יש להחיל במקביל את אותם עקרונות מדיניות גם על סקטורים אחרים בחברה הישראלית. כל שימוש אחר מעבר למגורים צריך להיקבע אך ורק על ידי גופי התכנון המוסמכים.

#### **4. ד. פגיעה בצדק החלוקתי**

נקודת המוצא הינה כי כלל הקרקעות המוחכרות לנחלות חקלאיות הן קרקעות מדינה השייכות לציבור כולו ויש לאפשר לציבור כולו זכות שווה להנאה מהן. העקרונות עליהם מושתתת החלטה 979 פוגעים בעקרונות הצדק החלוקתי מהטעמים הבאים:

1. ההחלטה מאפשרת לציבור קטן ונבחר הנאה מקסימלית והתעשרות מנכסי כלל הציבור תוך שלילת הזכויות בשטחים אלו מהמדינה ומכלל הציבור ותוך אפליית כל שאר הקבוצות באוכלוסיה שאינן זוכות לתנאים דומים ואף לא קרובים לכך. נזכיר בהקשר זה כי חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה) התשנ"ט-1998, אשר נועד לאפשר לדיירי הדיור הציבורי לרכוש את דירותיהם בתנאים מועדפים ובהתאם לותק שלהם בדירה, הוקפא שוב ושוב בחוקי ההסדרים ואינו מיושם מטעמי חוסר תקציב לכאורה, ואילו בהחלטה דן ניתנות זכויות בקרקע בחינם וברוחב יד. לענין זה נכתב בחו"ד רובינשטיין:

*"דוח מילגרם התייחס לחוכר בתנאי נחלה במושב ולחברים בקיבוץ כ"קהל יעד" לקבלת הזכויות בחלקת המגורים. הצעת ההחלטה מבקשת לחול על קבוצה גדולה יותר, הכוללת בין היתר חוכר של נחלה בודדת, ואפילו חוכר כזה שהוא תאגיד. ספר רב אם הדבר סביר, במיוחד נוכח ההטבות המשמעותיות המוענקות בהצעת ההחלטה ומכוחה". (סעיף ט' 1).*

2. דמי חכירה והיוון בשיעור נמוך לכולם - בתמורה להענקת זכויות מפליגות אלה, קובעת ההחלטה דמי חכירה שנתיים ואפשרות היוון הזכויות בשיעורים נמוכים. בחו"ד רובינשטיין נפסלה ההקבלה בין המגזר העירוני למגזר החקלאי בשיעור דמי ההיוון וזאת

בשל התעלמות מהשוני בדמי החכירה הבסיסיים בין שני המגזרים. לענין זה מצטט היועץ את בית המשפט בבג"צ הקשת, עת פסל מפורשות את ההנחות בדמי החכירה אשר היו נהוגות על פי החלטה 717 באומרו:

*יהמדובר בהנחה של 49% מדמי החכירה ומעלה, בהתאם לאיזור בו נמצאת הקרקע. אין לכך הקבלה במגזר העירוני ועולה תמונה קשה של היעדר שוויון בהזדמנויות בין שני המגזרים: מתן הטבות לאחד לצרכי ביסוס מקורות תעסוקה ומניעתם מהאחר, לכאורה ללא כל הבחנה מוצדקת. מתן הטבות כאלה פוגע לא רק בשוויון, אלא גם בשוויון ההזדמנויות שיש בו פגיעה בחופש העיסוק". היועץ מדגיש במכתבו כי דברים אלה יפים גם לעינינו (סעיף ט' 3).*

מובן כי מתן הטבות בסדר גודל כזה כרוכה בעלות גבוהה, או בהפסד הכנסה ניכר לתקציב המדינה, הבא על חשבון קבוצות אוכלוסיה אחרות. במקום שהמשאב של קרקעות המדינה ינוצל על מנת להיטיב עם הכלל, בין באמצעות חלוקתו הצודקת והשוויונית ובין בניצול ההכנסות ממנו לטובת הכלל, הרי שהוא מנוצל באופן מפלה המיטיב עם קבוצה אחת בלבד על חשבון האפשרות לנצלו על מנת להיטיב עם הנוזקים לכך באופן שוויוני.

3. **אפליית ישובים חקלאים בפריפריה** - החלטה 979 מאפשרת העדפה ברורה של הישובים המבוססים במרכז הארץ. בהתייחסו להטבות שניתנו במסגרת הרחבת המושבים על פי החלטה 737 של מועצת מקרקעי ישראל, קבע מבקר המדינה בדוח 50ב כי כ- 80% מהמגרשים שהוקצו בידי המינהל על פי החלטה זו היו במרכז הארץ, משמע הנהנים העיקריים מן ההטבה היו מושבי המרכז המבוססים. כלל זה יפה גם להחלטה 979, המאפשרת לישובים מבוססים במרכז הארץ להנות מהטבות כלכליות ולהפיק רווחים מופרזים מבלי בהעדר העדפה מוקדמת לישובים בפריפריה.

4. **פגיעה במרכזים עירוניים הסמוכים לישובים החקלאים** - בעוד שהמלצות דוח מילגרום התייחסו למגורים בלבד, ההחלטה מעניקה הטבות רחבות גם בתחום התעסוקה. ההחלטה הופכת את חלקות המגורים בישובים החקלאיים לנכסי נדל"ן עבירים וסחירים המתחרים למעשה בנכסי נדל"ן מקבילים בישובים עירוניים זאת, ללא כל קשר לאגודה השיתופית או לעיסוק בחקלאות. אפשרות זו צפויה לשנות את אופי הישובים החקלאים בצורה קיצונית, להפכם לאיזורים מעורבים של מגורים, תעשייה ומסחר, להוות תחרות לאיזורי התעשייה, המסחר והמגורים בישובים עירוניים סמוכים, וכן להעניק לבעלי הזכויות בנחלה ממון רב כתוצאה מן המסחר בקרקע ובשימושים המותרים בה, המועברים לבעלותם האפקטיבית.

#### 4. ה. היבטים תכנוניים

1. בחינת ההשלכות התכנוניות של ההחלטה מעלה כי מדובר ביצירת **כאוס תכנוני בתוך שטחי המושבים**, ולא ברור האם וכיצד ניתן כלל ליישמה בשטחי הקיבוצים. שכן, ההחלטה מאפשרת פיזור שטחי התעסוקה בתוך שטחי הנחלות, בבחינת שעטנו של בתי מגורים, בתי מלאכה, מחסנים ומסחר קמעוני. יצוין כי מדיניות המינהל בעבר עודדה ריכוז של שטחי תעסוקה באיזורים מרוכזים, שאינם מעורבים בשטחי המגורים (החלטה 755), אולם בשנים האחרונות החלה פעולה נמרצת של הוצאת צווי הריסה למבנים במושבים, המשמשים למטרות מסחר ותעשייה. כאמור, החלטה זו מעודדת מגמה הפוכה של פיזור שטחי התעסוקה בתוך שטחי הנחלות.

2. **ההחלטה מובילה למצב המנוגד לתוכניות המתאר הארציות**: בשנות התשעים התגבשה בישראל תפיסת תכנון ארצית הקוראת לריכוז הפעילויות הכלכליות בארבעה מטרופולינים: תל-אביב, חיפה, ירושלים ובאר שבע. תפיסה זו התבטאה בתוכנית מתאר ארצית 31, בתוכנית מתאר ארצית 35 – המונחת עתה לאישור הממשלה, תוכנית אב 2020, ובשורה של תוכניות מחוזיות. במרכז של התפיסה ההכרה כי **לפיתוח מפוזר של תשתיות תעסוקה, מגורים ומסחר מחיר חברתי, כלכלי וסביבתי יקר, ולכן כדאי לפעול במרב המרץ לשמור קרקעות פתוחות וחקלאיות מפני שינוי ייעוד.**

3. **הפיכת ישובים חקלאים לנכסי נדל"ן** – על פי ההחלטה החדשה ניתנת חלקת המגורים בנחלה לבעל הזכויות בנחלה כנכס נדל"ן עובר לסוחר אשר ניתן למכירה, השכרה וכל עיסקה אחרת. מלבד הענקת הטבה כלכלית בערך כה רב, מדובר על שינוי כולל בראיית התכלית של הנחלה החקלאית כפי שהוגדרה מאז ומתמיד, כיחידה למגורים ותעסוקה המהווה חלק מיישוב חקלאי בעל אופי הומוגני אשר כל או רוב תושביו מאוגדים באגודה שיתופית ומקיימים אורח חיים כפרי, גם אם, לאור שינויים במשק ובכלכלה, לא חקלאי טהור.

4. **הגברת הפערים בין הערים לפרברים** – מדובר בנגזרת של שני מישורים התלויים ומזינים זה את זה:

א. במישור הראשון, ההחלטה תיצור **תהליך של שאיבת שטחי המסחר והתעסוקה הלא-חקלאיים מיישובים עירוניים אל ישובים חקלאיים וכפריים**, תוך פגיעה ביכולת הקיום של הישובים העירוניים הסמוכים. התנאים בהם ניתן השטח לצרכי תעסוקה לחוכרי הנחלות עדיפים בהרבה על התנאים הניתנים במגזר העירוני, מה שמאפשר מסירתם לשימושים שאינם חקלאיים במחירים זולים יחסית לאלו בעיר. הניסיון העולמי מלמד כי גם הארנונה הנגבית מעסקים כאלו באזורים כפריים נמוכה

מזו שבעיר. זאת ועוד, יש בכך הן חוסר צדק חלוקתי והן עידוד בלתי מוצדק מבחינה  
תכנונית וחברתית להעברת שטחי מסחר ותעסוקה לישובים כפריים ולידיהם של  
חוכרי הנחלות, כמעט בחינם.

ב. במישור השני, ההחלטה תמשוך אוכלוסייה מבוססת יחסית מן הערים אל  
היישובים החקלאיים. כבר היום, ניכרת המגמה כי ההרחבות הנהוגות במושבים  
ובקיבוצים הן בעלות נטיה למשוך אליהן את האוכלוסייה החזקה מן הישובים  
העירוניים הסמוכים, אשר בהם פעמים רבות לא זמינה בניה צמודת קרקע בתנאים  
אלו. זאת ועוד, בכל ההרחבות הקהילתיות נדרשים המועמדים להתייצב בפני ועדות  
קבלה. מלבד מחסום היכולת לעמוד בעלויות הדיור צמוד הקרקע, נדרשים  
המועמדים/ות לחצות את מחסום הכשירות הקהילתית, קרי להיות בעלי משפחות  
'רגילות', יהודים, בריאים בנפשם וגופם, משכילים, רצוי בעלי מקצועות חופשיים,  
ותיקים בארץ, ורצוי ממוצא אשכנזי. הניסיון האמריקאי והאירופאי מלמד שמישור  
זה קשור בטבורו אל הראשון: העברת העסקים מן העיר לכפר מושכת עמה את בעלי  
העסקים ועובדיהם העוברים לגור בכפר, והמעבר של האוכלוסייה החזקה לכפר  
מביא אליה עסקים מן העיר. כך נוצר מעגל קסמים של משיכת אוכלוסייה חזקה  
ועסקים, אל מול התדרדרות בתשתיות הערים, הישארות של אוכלוסייה חלשה בה,  
ועמה עסקים המיועדים לאוכלוסייה בעלת כוח קניה קטן. כמובן שהפגיעה המיידית  
תהיה בערים היהודיות החלשות בלאו-הכי, כלומר בערי הפיתוח. התוצאות של  
תהליכים אלו בלתי הפיכים, והיום מדינות המערב משקיעות מאמץ ומשאבים כדי  
להחיות מחדש את כלכלתן ויסודותיהן החברתיים של הערים. לענין זה מצוין  
בחור"ד רובינשטיין:

*'אין ספק בעיני, כי הצעת ההחלטה עוסקת בנושאים שהם מעבר למדיניות  
הקרקעית גרידא, וכי היא טומנת בחובה פוטנציאל רב לחולל שינויים וליזום  
תהליכים רחבי היקף ובלתי הדירים באופי ההתיישבות החקלאית, בניצול  
הקרקע החקלאית, באיזון הקיים שבין הערים לפרברים ובמצאות  
התכנונית. המדובר בתהליכים בלתי הפיכים, ברמה כלל ארצית ובהקשרים  
שונים ומגוונים' (חור"ד רובינשטיין, סעיף י"ב).*

5. **כרסום בסמכות מוסדות התכנון** - עצם האישור מראש על ידי מינהל מקרקעי ישראל,  
לבניה בשטחים גדולים בשטח חלקת המגורים, מהווה פלישה לתחום סמכותם של  
מוסדות התכנון וריקון תפקידם מתוכן, תוך הזמנת לחצים קשים לאשר בניה בשטחים  
אלו ללא קשר לשיקולים תכנוניים. במקרה הגרוע אך הצפוי, יהפכו מוסדות התכנון  
כתוצאה מהחלטה זו, לחותמת גומי של המינהל. זהו תהליך מסוכן ובלתי תקין בעליל  
אשר פוגע בעצמאות מוסדות התכנון, דווקא בתקופה שמוסדות אלו מגבשים תפיסה  
תכנונית בעלת אופק ראייה ארוך טווח, עליו עמדנו בסעיף 2.

“פורום הקרקעות”, שם לעצמו למטרה למנוע קבלתן של החלטות, המבטאות זלזול בערך של צדק חלוקתי והעדפה בוטה של מגזר אחד על פני מגזרים אחרים בציבור, ביניהם מגזרים נזקקים. מלאכת הפורום להבטיח כי החלטות המכרעות את גורלן של קרקעות המדינה תהיינה הוגנות ושקופות, ויתחשבו בצרכיהם של כלל אזרחי המדינה, ללא הפליה.

בשל הנאמר לעיל, פורום הקרקעות קורא לוועדה שבראשותך להמשיך ולעמוד על מימוש האינטרס הציבורי הכולל, ועל זכותם של כלל תושבי מדינת ישראל להנאה שווה מקרקעות המדינה, לאמץ חוות דעת מקצועית נטולת פניות המתבססת על העקרונות שהותוו בפסיקת בית המשפט העליון. מובן כי, כפי שנהגנו בעבר, במידה ותתקבל החלטה הסוטה באופן ניכר ממימוש אינטרס כלל הציבור, והפוגעת בעקרונות השוויון והצדק החלוקתי, הרי שנשקול צעדינו המשפטיים נגד החלטה שכזו.

הארגונים החברים בפורום, המייצגים היבטים שונים של הסוגיה דנן, מבקשים להזמין להופיע בפני הוועדה שבראשותך על מנת שנוכל להעלות טענותינו בעל פה. לנוחותכם, מועברת פנייתנו זו גם בדואר האלקטרוני.

בברכה,

דר' אלכסנדר (סנדי) קדר

שרון אברהם-ויס, עו"ד

האגודה הישראלית לצדק חלוקתי

האגודה לזכויות האזרח

העתקים:

- מר אהוד אולמרט, יו"ר מועצת מקרקעי ישראל, בפקס:
- עו"ד מני מזוז, היועץ המשפטי לממשלה, בפקס:
- עו"ד אורית קורן, ממונה על ענייני בג"צים בפרקליטות המדינה, בפקס:.
- עו"ד דוידה לחמן-מסר, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, בפקס:.
- עו"ד אורית סון, המחלקה האזרחית, פרקליטות המדינה, בפקס:.
- עו"ד ימימה מזוז, היועצת המשפטית, משרד האוצר, בפקס:
- מר שמאי אסיף, מנהל מינהל התכנון, משרד הפנים, בפקס:
- מר יעקב אפרתי, מנהל מינהל מקרקעי ישראל, בפקס:
- עו"ד רחל זכאי-נוימן, היועצת המשפטית, מינהל מקרקעי ישראל, בפקס:
- עו"ד שלמה שהם, נציב הדורות הבאים, בפקס: