

לכבוד

מר אהוד אולמרט

מ"מ רה"מ ושר התמ"ת, ויו"ר מועצת מקרקעי ישראל

לכבוד

מר בנימין נתניהו,

שר האוצר

שלום רב,

**הנדון: החלטת מועצת מקרקעי ישראל מס' 979 – קביעת
זכויות בחלקת הבניה בנחלות בישובים חקלאיים**

1. ענינה של חוות דעת זו בהחלטת מועצת מקרקעי ישראל מס' 979 בדבר "קביעת הזכויות בחלקת הבניה בנחלות בישובים חקלאיים שהם מושב עובדים, כפר שיתופי, מושב שיתופי, קיבוץ או אגודה חקלאית שיתופית" (להלן - "החלטה 979", או "ההחלטה").
2. ההחלטה קובעת את זכויותיהם של חוכרים בקרקע חקלאית בכל סוגי ההתיישבות החקלאית. ההחלטה קובעת את השטחים בהם רשאי החוכר החקלאי לבנות ("חלקת הבניה"); את סוג והיקף זכויות הבניה בשטחים אלה - למגורים, למבני משק ולתעסוקה; את התמורות עבור הזכויות האמורות; וכן הוראות בדבר אפשרויות ההעברה (סחירות) של הזכויות. מדובר אפוא בהחלטה תקדימית ומרחיקת-לכת, שקשה להפריז בחשיבותה ובהשלכותיה.
3. החלטה זו התקבלה בהמשך לשורה של החלטות שקבעו את המדיניות בטיפול בקרקע חקלאית (החלטות מועצה מס' 949, 959 ו-969), אשר החליפו החלטות קודמות בתחום זה (החלטות מועצה מס' 717, 727 ו-737), מתוך מגמה כללית של הפחתה משמעותית של סך ההטבות לחוכרי קרקע חקלאית בעת שינוי ייעוד, וזאת לאחר שההחלטות הקודמות הוכרוזו על-ידי בית המשפט העליון כהחלטות בלתי סבירות אשר דינן להיבטל (בג"צ 244/00 עמותת שיח חדש ואח' נ' שר התשתיות ואח' (פ"ד נו"ד (6) 25, להלן - "פרשת עמותת שיח חדש").
4. לפי סעיף 40(ג) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ד-1985 טעונה החלטת המועצה אישור שר האוצר. היועץ המשפטי לממשלה הקודם, (שופט בית המשפט העליון דהיום), מר אליקים רובינשטיין, ביקש את עיכוב מתן החלטת שר האוצר לענין זה עד לאחר בחינת החלטת המועצה במשרדנו, וזאת בהמשך להסתייגויות שהעלה במכתבו מיום 21.8.03 לשר א. אולמרט, יו"ר מועצת מקרקעי ישראל, ביחס להצעת ההחלטה שהונחה בפני המועצה.

5. במכתבו האמור, המחזיק שבעה עמודים, פירט היועץ המשפטי לממשלה שורה של הערות והסתייגויות מהצעת ההחלטה, ומסקנתו והנחייתו לסיכום הדברים היו כדלקמן:

”יב. אין בעיני ספק כי המדובר בהצעת החלטה החורגת באופן מהותי ויסודי מן המציאות המעשית והנורמטיבית הקיימת, מן הכוונה המקורית של דו”ח מילגרום, מהמלצות הצוות, ומהחלטת הממשלה שאימצה אותן; אני מאמין כי עיון בהערותינו יביא אותך למסקנה דומה. כמו כן, אין ספק בעיניי, 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 ובמציאות התכנונית. המדובר בתהליכים בלתי הפיכים, ברמה כלל ארצית, ובהקשרים שונים ומגוונים.

”ג. מתבקש וראוי אפוא, כי הנושאים בהם מבקשת הצעת ההחלטה לעסוק ילובנו וייבחנו באופן מעמיק ומסודר על ידי הנהלת המינהל בשיתוף עם כל הגורמים הממשלתיים הנוגעים בדבר. ידוע לי, כי לאחר כתיבת מכתבי מיום 25.6.03, התקיימו מפגשים בין הנהלת המינהל לבין נציגי מינהל התכנון ואגף התקציבים, להם הערות והשגות רבות על ההחלטה, ואף שוגרו הערותינו שלנו לחלק מן הנושאים בהם עוסקת הצעת ההחלטה. חוששני, כי לא היה בכך בסיס מספיק לבחינה המקדמית הנחוצה באופן הכרחי להחלטה בהיקף כזה, החורגת באופן ניכר כאמור מן ההחלטות שנתקבלו בממשלה והדו”חות שהוגשו לה.

”ד. הצעת ההחלטה עדיין אינה בשלה לדיון בפני מועצת מקרקעי ישראל. מוצע למנות צוות בינמשרדי בראשות נציג הנהלת מינהל מקרקעי ישראל, ובהשתתפות נציגים נוספים של המינהל וכן נציג (או נציגים) של משרד האוצר, משרד הפנים, משרד החקלאות ומשרד המשפטים לבחינת ההחלטה המוצעת על כל היבטיה והשלכותיה. רק לאחר שצוות זה יסיים את עבודתו, ובהתאם לבחינתו ולהמלצותיו, ניתן יהיה לשקול את המשך בחינת הסוגיה.

ט”ו. אודה אפוא אם תפעל, לאחר עיון בהערותינו להצעת ההחלטה במכתבינו זה ובמכתבים הקודמים, להסיר לעת הזאת מסדר יומה של המועצה את הצעת ההחלטה שבנדון ולמינוי צוות בינמשרדי כאמור.”

6. שר התמ”ת, יו”ר מועצת מקרקעי ישראל, לא שעה להנחייתו כאמור של היועץ המשפטי לממשלה, והצעת ההחלטה הובאה בפני מועצת מקרקעי ישראל ואושרה על ידה. הצעת ההחלטה עברה אמנם מספר שינויים ותיקונים בטרם אישורה, אך רק בחלק מהנושאים. שהועלו במכתבו האמור של היועץ המשפטי לממשלה

מן הדין היה לנהוג לפי הנחייתו של היועץ המשפטי לממשלה, ולהמנע מהעלאת הצעת ההחלטה לאישור המועצה בטרם בירור הדברים עד תומם. כידוע, דין הוא בישראל, כי “סמכות הפירוש של החוק עבור הרשות המבצעת נתונה ליועץ המשפטי לממשלה,

ופירושו שלו מחייב אותה פנימה.”, וזאת כל עוד לא פסק בית המשפט אחרת: בג”צ 33/85, סיעת “כך” נ’ יו”ר הכנסת, פ”ד לט(3) 141, בעמ’ 152; בג”צ 4267/93 אמיתי ואח’ נ’ ראש הממשלה ואח’, פ”ד מז(5) 441, בעמ’ 473, ועוד רבים אחרים.

7. למרות האמור, לאחר כניסתי לתפקידי נדרשתי לסוגיה זו שהונחה על שולחני, ולא פטרתי עצמי מבחינת הדברים לגופם. לשם גיבוש עמדתי בנושא קיימתי מספר רב של דיונים, בחלקם נטלו חלק גם נציגי משרד האוצר ומינהל מקרקעי ישראל, בהם נדונה החלטת המועצה מס’ 979, על מרכיביה השונים, לרבות השינויים שהיא הנהיגה, והצידוקים לשינויים אלה. כן קיבלתי הסברים והשלמות בכתב להערות שהועלו בדיונים.

8. אוסיף ואבהיר מיד, כי לאחר בחינה יסודית של הדברים, אני שותף, בעיקרם של דברים, לעמדתו ולהנחייתו האמורה של היועץ המשפטי לממשלה הקודם, כפי שיפורט להלן. כן אציין, כי במהלך הדיונים שקיימתי בסוגיה זו נתקבלו פניות בענין הנדון ממשרד הפנים, מהחברה להגנת הטבע ומגורמים ציבוריים נוספים העוסקים בנושא, שהביעו התנגדויות והעלו הסתייגויות מההחלטה, וזאת מטעמים שונים: תכנוניים, סביבתיים וחברתיים. כן אציין, כי בענין זה גם תלויה ועומדת עתירה לבג”צ.

9. כן ראוי לציין, כי ביום 17.11.02, בעקבות פסק הדין ב”פרשת עמותת שיח חדש” החליטה הממשלה לקבל את המלצות ועדת מילגרום (דו”ח הצוות הבינמשרדי לבחינת מכלול ההיבטים הנוגעים לשינוי ייעודה של קרקע חקלאית, מדצמבר 2000), בשינויים הנובעים מפסיקת בג”צ, ולהנחות את מנהל מקרקעי ישראל, בין היתר, “לפעול במהירות וביעילות להענקת זכות חוזית לחוכר קרקע חקלאית בהתאם לדו”ח הועדה” (החלטה מס’ 2759). בהחלטה 979 יש חריגה מהותית מהמלצות דו”ח מילגרום, שאושר כאמור על-ידי הממשלה. מכאן, שלכאורה, החלטה 979 אינה עולה בקנה אחד עם החלטת הממשלה, וממילא עם עמדתה.

10. על מנת שתהיה בפניכם תמונת מצב - לא ממצה, אך מייצגת - של הפגמים וסימני השאלה שההחלטה מעוררת, והטענות שהועלו נגדה, אסקור להלן, בתמצית, את עיקרי הדברים:

א. הליך קבלת ההחלטה -

חרף היותה של החלטה 979 רפורמה מרחיקת-לכת, שביסודה שינוי במדיניות המינהל, ומשמעויותיה רחבות היקף, הליך קבלת ההחלטה לא לוהה על-ידי צוות מקצועי. זאת במיוחד כאשר החלטה חורגת מהמלצות ועדת מילגרום, שגובשו לאחר דיונים ממושכים בועדה מקצועית בינמשרדית, ואשר, כאמור, אומצו על-ידי הממשלה. עקב כך גם בולטת בחסרונה תשתית מקצועית עובדתית ודברי הסבר מפורטים למרכיביה השונים של ההחלטה. לא ייפלא אפוא שההחלטה מותירה שאלות לא מעטות בלתי פתורות, במיוחד

בכל הנוגע להוראות בהחלטה המתייחסות לקיבוצים, ובאשר לשיעורי התמורה שנקבעו לזכויות השונות, ולאפשרויות לסיחור בזכויות.

ב. היבטים תכנוניים -

(1) החלטה 979 חורגת מקביעת "מדיניות קרקעית" גרידא בנוגע לשטח חלקת המגורים, ויש לה השלכות תכנוניות מרחיקות לכת. זכויות הבניה בחלקת המגורים שנקבעו בהחלטה חורגות ממדיניות התכנון ומתכנית המתאר הארצית. אמנם יישום הזכויות מותנה בהליכי תכנון, אך ברור כי אישור ההחלטה יגרור לחצים כבדים על מוסדות התכנון לאשר תכניות המאפשרות מימוש הזכויות שנקבעו בהחלטה, וכן עלול להוביל לבניה בשטחים אלה תוך עקיפת הליכי התכנון (ראה דו"ח מילגרום, בעמ' 68, ודברי בית המשפט ב"פרשת עמותת שיח חדש", בעמ' 70).

(2) החלטה 979, העוסקת בעיבוי שטחי המגורים ביישובים החקלאיים, אינה מתיישבת, לכאורה, עם החלטת מועצת מקרקעי ישראל מס' 959 מפברואר 2003, העוסקת בהרחבת יישובים חקלאיים. מדובר בשתי החלטות בעלות מגמות תכנוניות שונות, שלא ברור היחס ביניהן. חיבור שתי ההחלטות מביא לתוצאה לפיה ישוב חקלאי יוכל לבצע "עיבוי" ו"הרחבה" גם יחד, באופן מצטבר, וזאת אף מבלי שנקבעה בהחלטת דנן יחסיות בין הרחבת יישובים לבין עיבויים, או כל הוראות תיאום אחרות.

(3) פיזור שטחי תעסוקה בתוך שטחי הנחלות, כנובע מההחלטה, מנוגד, לכאורה, אף למדיניות המינהל, כפי שעוגנה בהחלטה 755, לריכוז שטחי תעסוקה, בנפרד משטחי המגורים.

(4) יישום ההחלטה, בנוסחה זה, משמעותה הפיכת יישובים חקלאיים ליישובים רגילים בעלי נכסי נדל"ן סחירים, הניתנים למכירה, השכרה או כל עסקה אחרת, תוך ניתוק הזיקה לעיסוק המתיישב בחקלאות. ההחלטה עלולה להוביל לביטול אופיו החקלאי של היישוב, ולהשלכות תכנוניות וסביבתיות מרחיקות לכת, כמו גם לתהליך של פרבור המרחב הכפרי, העומד בניגוד למדיניות התכנון השואפת להגביל את תהליכי הפרבור של המרחב הכפרי, ולחזק את הערים.

ג. היבטים כלכליים -

מגמת הפרבור כאמור לעיל צפויה לייצר תהליך של שאיבה של שטחי מסחר ותעסוקה מיישובים עירוניים אל יישובים חקלאיים וכפריים, וזאת תוך תחרות בלתי הוגנת עם שטחי המסחר והתעסוקה בערים ופגיעה ביכולת הקיום של היישובים העירוניים הסמוכים, ותוך השלכות על איכות החיים והסביבה ביישובים החקלאיים.

ההחלטה, המאפשרת לבעל הנחלה במושב להשכיר לגורמים מסחריים חיצוניים את המבנים בנחלה המיועדים לשמש לתעסוקה, מהווה גם פריצה של דו"ח קדמון, שאושר בשעתו בממשלה ובמוסדות התכנון, שתכליתו הייתה לאפשר למתיישב החקלאי שטח לעיסוקו העצמי, ולא ליצור מלאי חדש של שטחי תעסוקה סחירים.

יודגש, כי ועדת מילגרום קבעה לענין זה, כי "יש להמשיך ולראות במתחמי התעסוקה שלעיל פתרון תעסוקתי חלופי לחברי האגודה החקלאית ולא כמיזם בתחום הנדל"ן". (עמ' 84).

ד. ההטבות והתמורות -

ראוי להדגיש, כי קיימת הסכמה רחבה בדבר הצורך להעניק לחקלאי זכות חוזית בבית מגוריו, ולעגן את הזכות בהסכם חכירה. כך המליצה ועדת מילגרום, וכך החליטה הממשלה, שאימצה המלצה זו.

דא-עקא, שהחלטה 979 חורגת מהמלצות ועדת מילגרום, באשר אין היא אך מעניקה ומעגנת את זכויותיו של החקלאי בבית המגורים, כי אם מעניקה הטבות כלכליות משמעותיות, אשר חורגות מהעיקרון של עיגון זכויות קיימות. ההטבות נובעות משורה של הוראות בהחלטה, שעיקרן:

(1) בזכויות הבניה למגורים - ההחלטה מאפשרת פיצול חלקת המגורים מכלל הנחלה ועריכת הסכם חכירה נפרד ביחס אליה; ההחלטה כוללת ויתור על דרישת "רצף הדורות" שתוצאתו המעשית היא הגדלה של שטח הבניה המותר; ההחלטה מבטלת את ההגבלה על הגודל המקסימלי של כל אחד מהמבנים; אך עיקר ההטבה מתבטא בכך שהזכויות שיוקנו לחוכרים יהיו **סחירות**, ניתנות למכירה ולהשכרה בשוק החופשי, והשימוש בהן לא יהיה מותנה בצרכי המשק החקלאי.

בתמורה לזכויות ניכרות אלה, הצעת ההחלטה קובעת דמי חכירה שנתיים, ומאפשרת היוון הזכויות בשיעורים נמוכים יחסית, השאובים ברובם מן השיעורים הקבועים במגזר העירוני, תוך התעלמות מההבדלים בין שני המגזרים.

כך, למשל, באשר לשיעור ההיוון שנקבע בהחלטה עבור הזכויות הבסיסיות למגורים הוא 3.75% מערך הקרקע (למשך 5 שנים מאישור ההחלטה), וזאת כאשר במגזר העירוני שיעור ההיוון כיום הוא 5.5%, על בסיס דח"ר של 80%, וזכות ליח"ד אחת בלבד עד לגודל של 160 מ"ר. שיעור זה מקורו בשיעור ההיוון שנקבע בשעתו במבצע ההיוון במגזר העירוני. ברם, הקבלה זו אינה מביאה בחשבון את זכויות המוצא השונות: בעוד במגזר העירוני כבר שולמו, ככלל, דמי חכירה ראשוניים של 40%-80% אחוזים, הרי במגזר החקלאי לא שולמו ככלל דמי חכירה ראשוניים, אלא רק דמי חכירה שנתיים בסך של כ- 400-600 ₪ בלבד עבור הנחלה כולה (שגודלה נע כידוע בין 20 ל- 80 דונם). ההקבלה גם אינה מתחשבת בהבדל הניכר בין הזכויות המוגבלות הקיימות לחוכרים במגזר העירוני, לעומת הזכויות הנרחבות שמבקשת ההחלטה להעניק לגבי היקף השטח והשימושים המותרים בו.

כך פני הדברים גם באשר לתשלום שנקבע עבור יתרת דמי היוון בפיצול יחידת מגורים והעברת הזכויות ביחידה שפוצלה לאחר, שאינו בן משפחה (31%).

(2) בזכויות לתעסוקה - ההחלטה מאפשרת לבעל הנחלה במושב להשכיר לגורמים מסחריים חיצוניים את המבנים בנחלה המיועדים לשמש לתעסוקה, ובכך היא פורצת את העקרון הבסיסי של דו"ח קדמון, ואת המלצות ועדת מילגרום, כמפורט לעיל.

ה. שיקולי "צדק חלוקתי" -

מתן הטבות כאמור, ובעיקר האפשרות לסחור בהן, מעוררת שאלות של הטבה עם ציבור מסוים על חשבון נכסי כלל הציבור, ותוך הפסד הכנסות לאוצר המדינה, ממנו נפגעות קבוצות אוכלוסיה אחרות. למהלך כזה יש, מטבע הדברים, גם השלכות במישור החברתי של העמקת הפערים הכלכליים.

ההטבות בתחום התעסוקה, ובעיקר האפשרות להשכיר מבני תעסוקה לאחרים, עלול לגרום גם לתחרות לא הוגנת מול בעלי נכסים במגזר העירוני, ופגיעה כלכלית בהם (ראה דברי בית המשפט לענין זה ב"פרשת עמותת שיח חדש", שם בעמ' 78-79).

ב"פרשת עמותת שיח חדש" התייחס בית המשפט העליון בהקשר הנדון של הענקת זכויות בקרקע חקלאית גם לעקרון ולערך של "צדק חלוקתי", ובין היתר נאמר שם כדלקמן:

"המינהל משמש נאמנו של הציבור בנהלו את מקרקעי המדינה. עליו לנהלם תוך שמירה על אינטרס הציבור בהם, לרבות שמירה על המקרקעין לתועלת הציבור כולו, כולל הצורך להימנע ממתן טובות הנאה בלתי מוצדקות במקרקעין לאחרים. כנדרש מכל גוף מינהלי, על המינהל לפעול בהגינות על פי שיקולים ענייניים ובשוויון תוך מתן הזדמנויות שוות לכלל הציבור... מתן קרקע לאחד מונע אותה מאחרים, ושאלת סדר העדיפויות צצה ועולה בכל חריפותה..."

דברים אלה מעלים אל פני השטח את הערך של הגשמת צדק חלוקתי בהקצאת מקרקעין על ידי מינהל מקרקעי ישראל. עניינו של ערך זה בחלוקה החברתית הצודקת של משאבים, חברתיים ואחרים. החובה לשיקול שיקולים של צדק חלוקתי היא חלק בלתי נפרד מסמכותה של רשות מינהלית, אשר בסמכותה להחליט על הקצאת משאבים מוגבלים. חובה זו קיבלה ביטוי בפסיקתו העניפה של בית משפט זה בסוגיות האפליה, חופש העיסוק ושוויון בהזדמנויות על גווניהן השונים, אף שלא נעשה בפסיקה המוקדמת יותר שימוש מפורש במינוח זה. לאחרונה, ניתן מעמד מפורש לשיקול של צדק חלוקתי, בבחינת חוקתיותן של החלטות המינהל על חלוקת משאבים...

דברים אלה מלמדים, כי הערך של צדק חלוקתי הינו ערך כבד משקל, אשר כל רשות מינהלית חייבת לתת לו משקל ראוי בכל החלטה שלה בדבר חלוקת משאבים ציבוריים. לדברים אלה משקל מיוחד במקרה שבפנינו. מינהל מקרקעי ישראל הינו גוף המופקד על כלל מקרקעי

ישראל. לא ניתן להפריז בחשיבותו של נכס זה, ובחשיבות שיש לחלוקתו והקצאתו באופן צודק וראוי. להחלטות נשוא העתירות שבפנינו יש השלכות כבדות משקל על חלוקת משאב מוגבל, ורב ערך זה. קיים אינטרס ציבורי רב משקל בכך, שמשאבים מסוג זה יחולקו על ידי המדינה, או הרשויות הפועלות מטעמה, באופן הוגן, צודק וסביר." (שם, בעמ' 64-66)

כן ראוי להזכיר, כי מלכתחילה המדינה הקצתה למתיישבים בישובים החקלאיים את הקרקע החקלאית וזכויות הבניה בה בתמורה מאוד נמוכה (כ- 400-600 ₪ לשנה עבור הנחלה כולה), לשם קידום תכליות לאומיות של עיבוד חקלאי, ושמירת קרקעות המדינה. על-כן, משעה שנעשה ניתוק מתכליות אלה, ומתירים שימושים לא חקלאיים וסיחור בזכויות למגורים ולתעסוקה בנחלה החקלאית, נשמט לכאורה גם הצידוק הענייני והחברתי ממתן הטבות אלה.

ו. אשר לקיבוצים -

מעבר להערות הכלליות דלעיל, הנוגעות גם לקיבוצים, דומה כי בנוגע לקיבוצים נעשתה בהחלטה "מלאכה קלה", של הסדר כללי, לא בְּשֵׁל, הנעדר פירוט, והמותיר סימני שאלה רבים.

ההסדר נקבע תוך השוואה מלאכותית בין זכויות הקיבוץ וחבריו לזכויותיו של חבר המושב. השוואה זו נעדרת הסבר או צידוק ענייניים, באשר לכאורה השוואה אינה בין דומים, שהרי ההסדרים הנוהגים בפועל בתחומי המגורים והתעסוקה שונים בין המושב לקיבוץ, וגם ההסדרים המשפטיים, בתחומים שונים, כגון בתחום דיני המס, שונים בנוגע לקיבוץ ולחבריו, לעומת המושב וחבריו.

כך למשל, ההחלטה הקובעת את שטחי המגורים הבסיסיים לכל נחלה במושב (375 מ"ר), מבוססת על צרכי הדיור של המשפחה המורחבת של החקלאי (משפחות החקלאי, הבן הממשיך והורי החקלאי). אימוץ אותו שטח בדיוק כבסיס לחישוב שטחי הבניה בקיבוצים אינו ברור, שהרי בקיבוץ כל חבר בפני עצמו זכאי ליחידת מגורים נפרדת, ללא זיקה או הגבלה לכללים של "בן ממשיך" והורים. בנוסף, בעוד התחשיב של שטחי הבניה הוא לפי 375 מ"ר לכל חבר, ניתן לשייך לכל חבר יחידת מגורים של עד 160 מ"ר, כאשר כל יתרת השטח תעמוד לרשות הקיבוץ כ"בנק זכויות". ההחלטה מותירה שאלות רבות פתוחות בנוגע לשימושים המותרים ב"בנק" זה.

11. בדיונים שקיימתי ובמסמכים שהוגשו הועלו מספר נימוקים להצדקת ההחלטה.

ביסוד הדברים עומדת ההכרה בצורך להסדיר ולעגן את זכויות החקלאי בבית מגוריו. בענין זה קיימת תמימות דעים מלאה (או לפחות רחבה ביותר).

כזכור, **דו"ח מילגרום**, המליץ, בין היתר, לחזק ולבסס את זכויות החוכרים החקלאיים בחלקת המגורים. בהמשך לכך החליטה **הממשלה** להנחות את מינהל מקרקעי ישראל לפעול במהירות וביעילות להענקת זכות חוזית לחוכר קרקע חקלאית, בהתאם לדו"ח הוועדה (החלטה מס' 2759). גם **היועץ המשפטי לממשלה הקודם** הביע עמדתו במכתבו שהובא לעיל, "כי יש ללכת לכיוון זה כדי להעניק יתר בטחון למי שחי כל ימיו בקיבוץ ובמושב בכל הנוגע למקום מגוריו הבסיסי."

דא-עקא, שהחלטה 979 קובעת, כמפורט לעיל, הסדרים החורגים - חלקם משמעותית - מתכלית זו, ועל כך קמה הזעקה.

12. כנימוק עיקרי להענקת ההטבות החורגות צוין הרצון והצורך להגיע להסדרים מתוך תיאום והסכמה עם נציגי המגזר החקלאי, וזאת כדי לאפשר ולעודד יישום ההחלטה וביצועה. אמנם להסדרה של נושא מורכב זה מתוך הסכמה יש אכן ערך, וממילא גם מחיר; ברם, זהו ערך יחסי ומוגבל, וכמובן לא בלעדי ומוחלט, ויש לשקול אותו ולאזנו בין יתר כלל השיקולים הרלבנטיים. ולפיכך לא ניתן לקבל טיעון זה כצידוק וכמענה למכלול הטענות דלעיל.

כן צוין הרצון לניצול מיטבי של הקרקע בישובים חקלאיים, וביסוס הישובים הקיימים, על-ידי עיבוי פנימי של הישובים, תוך התבססות על תשתיות קיימות. ברם, תכלית זו, שהיא **תכנונית** במהותה, מנוגדת כאמור למדיניות התכנון, ומשרד הפנים ורשויות התכנון מתנגדים להגדלת זכויות הבניה בחלקת המגורים בישובים החקלאיים ולמתן אפשרות לסחור בזכויות אלה, מהטעמים שפורטו בתמצית לעיל.

עוד נטען, כי ההחלטה מבטיחה תמורות הולמות יותר למדינה עבור הזכויות המוקנות. אכן, מהדיונים עלה כי חלק מהתמורות שנקבעו הן בהחלט סבירות. עם זאת, גם נציגי משרד האוצר הביעו עמדתם, כי חלק מהתמורות נמוך מדי, ולכאורה אף לא סביר. הדברים מתייחסים בעיקר לשיעור ההיוון של 3.75% שנקבע עבור הזכויות הבסיסיות למגורים, וכן באשר לתשלום שנקבע עבור יתרת דמי היוון בפיצול יחידת מגורים והעברתה לאחר, שאינו בן משפחה (31%).

13. אמנם כן, חלק מהטענות נגד החלטה 979 ומהסתייגויות ממנה נובע מתפיסות ערכיות שונות, ומדובר בהכרעות של **מדיניות וסדרי עדיפויות**. עם זאת, גם הכרעות של מדיניות צריך שיתקבלו בהליך ראוי, לאחר בחינה של כל ההשלכות והמשמעויות שלהן, ובגבולות הסבירות והמידתיות. לענין זה קב ע בית המשפט ב"**פרשת עמותת שיח חדש**" כדלקמן:

"בדברים אלה אין, כמובן, כדי להכתיב למדינה או לרשויות הפועלות מטעמה פיתרון מסוים אחד. בעיצובן של החלטות מן הסוג בו מדובר

ישנו תפקיד נכבד להכרעות ערכיות. מאליו ברור, כי סדר עדיפויות ערכי שונה יכול להכתיב דרך חלוקה שונה, בלא שהדבר יהא בלתי חוקי. ברם, מכך לא נובע כי כל חלוקה תהא בהכרח חוקית. על הרשות, הקובעת את אופן חלוקת המשאבים עליהם היא מופקדת, להביא בחשבון את מכלול ההשלכות וההקשרים שיש להחלטתה, ולתת להם משקל ראוי, במסגרת סדר העדיפויות בו בחרה. בהקשר זה יצויין, כי למשפט תפקיד חשוב בכל הנוגע לפיקוח על החלטות שעניינן חלוקת עושר בחברה, וכי תפקיד זה הוא לפתח מערכת נורמטיבית המבטיחה כי החלטות בעלות השלכות חלוקתיות יהיו תוצאה של הליך צודק ופתוח, במיוחד לנוכח הסכנה שהחלוקה תטיב רק עם קבוצות לחץ מאורגנות היטב (ראו ד' ברק-ארז "צדק חלוקתי בהליך המינהלי", בעמ' 203, 204). אכן, דווקא בשל העובדה, שהחקיקה בתחום זה אינה מגדירה אמות מידה מהותיות לחלוקת משאבים בחברה, נדרש, עם כל הקושי שבדבר, פיקוח שיפוטי הדוק יותר על מנת להבטיח כי חלוקת המשאבים תהא צודקת והוגנת.

(שם, בעמ' 66)

14. **סיכומם של דברים:** בנוסחה הנוכחי לוקה החלטת מועצת מקרקעי ישראל מס' 979 בפגמים וליקויים שונים, כמפורט לעיל, ועל-כן אין שר האוצר רשאי לאשר את ההחלטה בנוסחה זה.

לאחר שבחנתי ושבתי ובחנתי את הסוגיה לגופה, ואת הטענות וההסתייגויות שהועלו נגד ההחלטה, ואת התשובות שניתנו לטענות אלה, ואת טענות-הנגד לאותן תשובות, הגעתי לכלל מסקנה, כי אין מנוס מחזרה להנחייתו האמורה של היועץ המשפטי לממשלה הקודם מיום 21.08.03; היינו - להקמת צוות מקצועי בינמשרדי לבדיקה יסודית ושיטתית של כל הטענות, ההסתייגויות וסימני השאלה שהועלו, ולגיבוש המלצה מקצועית מסודרת, לאחר שמיעת כל הנוגעים בדבר, וגיבוש המלצות באשר לתיקונים ולשינויים המתחייבים.

כעולה מהדברים לעיל, הליקויים והפגמים שהועלו, יש מהם מהותיים, המחייבים שינוי בהסדרים שנקבעו, ויש מהם הניתנים לתיקון.

על כן, במסגרת עבודת הצוות האמור, ניתן לשקול הליך מדורג תוך פיצול התהליך, באופן שבשלב ראשון תובא בפני המועצה הצעה להחלטה חלקית, העוסקת בהיבטים שלגביהם קיימת הסכמה ושאינם מעוררים קשיים, כגון לעניין הסדרת זכויות החקלאים בחלקת המגורים במושבים, שכבר לובן וגובש בוועדת מילגרום, ואושר על-ידי הממשלה. מהלך כזה ניתן לבצע בזמן קצר יחסית, ובמקביל יבחנו הסוגיות הנוספות על-ידי הצוות.

ב ב ר כ ה ,

מ . מזוז

העתק : שר הפנים

שר החקלאות

השר לאיכות הסביבה

מנהל מינהל מקרקעי ישראל

הממונה על התקציבים במשרד האוצר

היועצת המשפטית למינהל מקרקעי ישראל

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקלי)

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט אזרחי)

מנהלת המחלקה האזרחית

מנהלת מחלקת הבג"צים

גב' ע. קן, ממונה בכירה (ייעוץ וחקיקה)

גב' א. קורן, ממונה על עניני בג"צים

הלשכה המשפטית, משרד האוצר - מר אלדר דוכן