

החלטות 979 ו-1101 של מועצת מקרקעי ישראל ממבט של צדק חלוקתי

מאת

רויטל ברילנשטיין, עו"ד¹

פתח דבר

מאמר זה יוקדש להחלטות 979 ו-1101 של מועצת מקרקעי ישראל. החלטה 979 נועדה, כביכול, לעגן את זכויות החקלאים בבתי מגוריהם, והחלטה 1101 עניינה הענקת אפשרות להקמת מבנים לתעסוקה לא חקלאית במושבים. כפי שיובהר בהמשך, החלטות אלה אינן עוסקות בעיגון זכויות כלל ועיקר. החלטות 979 ו-1101 מעניקות למגזר החקלאי זכויות חדשות, הכוללות בחובן הטבות כלכליות אדירות, תוך אפליית מגזרים אחרים בחברה הישראלית וצורכיהם. החלטות אלה פוגעות באורח קשה ובלתי הדיר בעקרונות הצדק החלוקתי.²

במאמר זה נסביר את הרקע לקבלת ההחלטות ואת משמעותן, נדון בהחלטה 1155 של מועצת מקרקעי ישראל אשר מתקנת את החלטה 979 ונביא בפני הקוראים, לראשונה, את עמדתה של מנהלת אגף החוכרים במינהל מקרקעי ישראל (להלן: "המינהל"), כפי שבאה לידי ביטוי בחוות דעתה מיום 27.4.2008 אודות החלטה 979:

"המגזר החקלאי, בעיקר חברי המושבים (להלן: "החקלאי") נהנה מהטבה חסרת תקדים, הטבה שחוכר עירוני סטנדרטי (להלן: "עירוני") לא זכה לה, והוא רשאי לפי שעה רק לחלום עליה...³

... החלטה 979 מקפחת באופן קשה את העירוני, שפרנסתו אינה מובטחת ע"י מדינת ישראל, ושיכון ילדיו וילדי ילדיו בדרך ציפוף מגרש של 2.5 ד' שיעודו מגורים - נשאר בחזקת חלום...^{4,5}

1. המחברת היא רכזת האגודה לצדק חלוקתי.
2. האגודה לצדק חלוקתי הגישה ב-22.7.07 עתירה לבית המשפט העליון לביטול ההחלטות הנדונות - ראו בג"ץ 6403/07 האגודה לצדק חלוקתי נ' מועצת מקרקעי ישראל. נכון למועד כתיבת מאמר זה, טרם ניתנה הכרעה בעניין. בעניין ההחלטות האמורות הוגשו עתירות נוספות על ידי גופים שונים - ראו בג"ץ 1027/04, בג"ץ 5794/07, בג"ץ 144/08, בג"ץ 2974/08, בג"ץ 8877/07 ובג"ץ 295/08.
3. ראו עמ' 1 ל"החלטה 979 של מועצת מקרקעי ישראל - השוואה להסדרי החכירה וההיוון במגזר העירוני" (חוות דעת של גב' יהודית מורד, מנהלת אגף חוכרים במינהל מקרקעי ישראל, 27.4.2008).
4. שם, בעמ' 11.
5. לדיון בחוות הדעת במסגרת מאמר זה, ראו להלן בפרק "העדר הסבירות בהחלטה 979 כעולה מחוות דעת פנימיות של גורמים בכירים במינהל".

רקע - הקצאת הקרקע החקלאית וייעודה

בטרם ניכנס לגופן של החלטות 979 ו-1101 של מועצת מקרקעי ישראל, ברצוננו להבהיר את הרציונל שעמד בבסיס האבחנה בין קרקע חקלאית לקרקע עירונית, אשר הביא לכללים שונים החלים על חלוקת הקרקע ומכאן גם על אפשרויות הניצול שלה.

רציונל זה גלום בהחלטה מספר 1 של מועצת מקרקעי ישראל⁶ אשר כותרתה "מדיניות הקרקע בישראל". ממקרא ההחלטה עולה, כי בבסיסה עומד הרצון לעודד עיבוד וייצור חקלאי במדינת ישראל, ולצורך כך בלבד נמסרו שטחים נרחבים ליישובים החקלאיים (עשרות דונמים לכל משפחה), כאשר גודל הנחלות נקבע כך שיוכל להבטיח פרנסת משפחה אחת מחקלאות.

כך נאמר בהקשר זה בדו"ח ועדת הבר :

"גודל נחלה נקבע על פי תחשיב, אשר היה אמור להבטיח לבעל הנחלה הכנסה נורמטיבית מסוג הפעילות החקלאית שבה עסק."⁷

בהתאם להחלטה מספר 1, הקרקע החקלאית מוכרת במסגרת של נחלות, ללא תמורה ראשונית, ושווי הקרקע אינו מהווה מרכיב בתשלום דמי החכירה השוטפים, הנקבעים בהתאם להכנסה הנקייה מהנחלה.

מכיוון שהקרקע החקלאית נועדה לייצור ולעיבוד חקלאי בלבד, החלטה מספר 1 קובעת חובה להשיב את הקרקע במקרים של הפסקת עיבוד הקרקע והייצור החקלאי.⁸

גם בית משפט העליון חזר והדגיש בפסיקתו את ייחודה של הקרקע החקלאית בהקשרים האמורים.⁹

נמצא איפוא, כי החלטה מספר 1 והענקת הקרקעות החקלאיות בתנאי נחלה, מבטאות מחד את הרצון לעודד חקלאות וייצור חקלאי, ומאידך באות להבטיח, כי נכסים אלה, הניתנים ללא מכרז וללא תמורה ממשית, יושבו לחזקת המינהל, ככל שלא ישמשו עוד לייעוד האמור.

-
6. החלטה מספר 1 של מועצת מקרקעי ישראל "מדיניות הקרקע בישראל" (17.5.1965).
 7. הוועדה לבחינת הזכויות בחלקת המגורים ביישובים החקלאיים דו"ח הוועדה 27 (2005) (להלן: "דו"ח ועדת הבר").
 8. כך למשל, סעיף 7 להחלטה 1 קובע את חובתו של החוכר להתגורר בנחלה, לנצלה ולעבדה בקביעות וברציפות. ברוח זו קובע סעיף 9 להחלטה, כי במקרה של פטירת החוכר תושב הקרקע לחזקת המינהל ולא תפוצל בין היורשים, אלא אם הגיעו היורשים לכלל הסכמה בדבר יורש אחד שיקבל לידיו את זכות החכירה, ובתנאי של יורש זה האמצעים והיכולת להמשיך ולעבד את הקרקע. החלטה זו קבעה בנוסף בסעיף 10, כי עם שינוי ייעודה של הקרקע החקלאית, היא תושב לחזקת המינהל.
 9. בג"ץ 244/00 עמותת שיח חדש - למען השיח הדמוקרטי נ' שר התשתיות הלאומיות, פ"ד נו(6) 25, 39 (2002) (להלן: "בג"ץ הקרקעות").

החלטות מועצת מקרקעי ישראל בשנות ה-90: סחף וכרסום בעקרונות ההכרה החקלאית

במהלך שנות ה-90 של המאה הקודמת, קיבלה מועצת מקרקעי ישראל שורה של החלטות אשר "שיאן" בהחלטות 717, 727 ו-737, שעיקרן האפשרות לפעול לשינוי ייעודה של הקרקע החקלאית, תוך הענקת הטבות כלכליות עצומות למחזיקי הנחלות.

החלטה 717 איפשרה, בתמצית, להקים אזורי תעשייה ומסחר בישובים החקלאיים ולקבל קרקע לצרכים אלה **בהנחה משמעותית ממחיר השוק**.

החלטה 727 איפשרה לחוכר ליזום שינוי ייעוד הקרקע החקלאית (לרבות לצרכי תעשייה, מסחר, מגורים) ולקבל מהמינהל **פיצוי הנגזר משוויה של הקרקע לאחר שינוי הייעוד**.

החלטה 737 איפשרה **הקמת שכונות מגורים** במשבצות היישובים החקלאיים ועל הקרקעות החקלאיות שבחזקתם, כשהמגרשים מוקצים לחוכרים במחיר נמוך ממחיר השוק, על פי המלצת האגודה. זכות זו להמליץ על חוכרים שיקבלו את הקרקע במחיר נמוך משוויה, הביאה, מטבע הדברים, להפקת רווחים על ידי האגודה החקלאית כתוצאה מפער מחירים זה.¹⁰

החלטות אלה אמנם בוטלו, בסופו של דבר, על ידי בית משפט העליון, ואולם עד לביטולן ולמעשה בעקבות הוראות המעבר שהוצאו עד לביטולן המוחלט, בוצעה הפשרה מסיבית של קרקעות - לבנייה, תעשייה ומסחר - בכל רחבי המדינה, כאשר רווחי עתק מהפשרות אלה שולשלו לכיסו של המגזר החקלאי, ולא כפי שראוי - באופן מלא ושוויוני לקופת המדינה.

קשה להמעיט בפוטנציאל הנזק של החלטות אלה, לו נותרו על כן, ובנוסף שנגרם עד לביטולן, לרבות נזקים תכנוניים, סביבתיים (אקולוגיים), כלכליים וחברתיים. ואכן, כפי שקבע לימים בית המשפט העליון **בבג"ץ הקרקעות**, הענקת משאבים אלה עמדה בניגוד לעקרונות השוויון והצדק החלוקתי. במסגרת פסק דין עקרוני זה, שניתן באוגוסט 2002, ביטל בית המשפט העליון את ההחלטות האמורות (717, 727 ו-737) בקובעו, באופן חד-משמעי, כי אף אחת מהן אינה עומדת במבחן הסבירות:

"בהיות כל אחת מהן מיטיבה עם חוכרי הקרקע באופן החורג באופן קיצוני מהסביר."¹¹

כמו כן, בית המשפט העליון החיל קביעות עקרוניות ביחס למקרקעין כמשאב ציבורי וביחס לשיקולים שצריכים לעמוד לנגד עיניהם של נאמני הציבור בטרם חלוקת משאב יקר

10. להרחבה ראו מאמרם של אורן יפתחאל ואלכסנדר קדר "על עוצמה ואדמה: משטר המקרקעין הישראלי" **תיאוריה וביקורת: במה ישראלית** 16, 67 (2000).

11. **בג"ץ הקרקעות**, לעיל ה"ש 9, בעמ' 62.

ערך זה,¹² וכן כלל בפסיקתו התייחסות לתפקידו של מינהל מקרקעי ישראל¹³ ולערך של צדק חלוקתי.^{14,15}

מפסק דינו של בית המשפט העליון עולה מסר ברור וחד-משמעי לפיו **הקרקע החקלאית נמסרה ככזו, והיא משאב ציבורי יקר ערך, ומן הראוי שכל הקצאת זכויות חדשה במשאב זה תלווה בשיקול דעת זהיר, תוך שמירה על עקרונות של "צדק חלוקתי"**.

פסק דינו של בית המשפט העליון בבג"ץ **הקרקעות** עצר בשעתו את תהליך ההפרטה המואצת של קרקעות חקלאיות.¹⁶ **דא עקא, מאז ועד היום אנו עדים לניסיונות שונים לכרסם בפסק דינו של בית המשפט העליון ובמסר הברור העולה ממנו.**

מהחלטה 979 המקורית ועד להחלטות 979 ו-1101 הנוכחיות: "גלגולן של החלטות"

בחודש אוקטובר 2003 קיבלה מועצת מקרקעי ישראל את החלטה מספר 979.¹⁷ החלטה זו עסקה במקור הן בזכויות בחלקת הבנייה (בהן עוסקת גם החלטה 979 הנוכחית) והן בזכויות הניתנות להקמת מבנים לצורכי תעסוקה (בהן עוסקת החלטה 1101).

החלטה זו התקבלה על ידי מועצת מקרקעי ישראל, נחתמה על ידי שר התמ"ת דאז, מר אהוד אולמרט, אולם בסופו של דבר לא נכנסה לתוקף עקב עמדתו הנחרצת של היועץ המשפטי לממשלה, מר מני מזוז.

מר מזוז סבר, כי לאור הפגמים והליקויים בהחלטה, **לא רשאי שר האוצר דאז, מר בנימין נתניהו, לאשרה**.¹⁸ כפי שניתן לראות בהמשך, הפגמים הקשים עליהם הצביע היועץ המשפטי לממשלה לא תוקנו, ובמידה מסוימת אף החריפו, בהחלטות 979 ו-1101 הנוכחיות.

-
12. שם, בעמ' 63.
13. שם, בעמ' 64.
14. שם, בעמ' 65-66.
15. להרחבה ראו דפנה ברק-ארז "צדק חלוקתי במקרקעי ישראל - בעקבות בג"ץ הקרקעות החקלאיות" **המשפט** 18, 54 (2004).
16. להשלמת התמונה ביחס להחלטות 717, 727 ו-737, יש להזכיר, כי לאחר ביטולן התקבלו במועצת מקרקעי ישראל החלטות 949, 959 ו-969, אשר באות בעיקרון תחת ההחלטות המקוריות ומאפשרות הפשרת קרקע חקלאית, אולם בתנאים סבירים יותר ביחס להחלטות המקוריות.
17. החלטה 979 של מועצת מקרקעי ישראל "קביעת הזכויות בחלקת הבנייה בנחלות בישובים חקלאיים שהם מושב עובדים, כפר שיתופי, קיבוץ או אגודה חקלאית שיתופית" (2003) (להלן: "**החלטה 979 המקורית**").
18. "החלטת מועצת מקרקעי ישראל מס' 979 - קביעת זכויות בחלקת הבנייה בנחלות בישובים חקלאיים" (חוות דעת של היועץ המשפטי לממשלה, 11.1.2005).

בעקבות חוות הדעת הוקמה בשנת 2005 ועדת מנכ"לים בראשות מר קובי הבר, הממונה על התקציבים במשרד האוצר, לבחינת הזכויות בחלקת המגורים ביישובים החקלאיים (להלן: "ועדת הבר").

ועדת הבר הגישה המלצותיה בחודש דצמבר 2005.¹⁹ המלצות אלה עסקו הן בתחומיה של החלטה 979 (הענקת זכויות בחלקת הבנייה) והן בתחומי החלטה 1101 (הקמת מבנים לצורכי תעסוקה לא חקלאית).

בישיבת מועצת מקרקעי ישראל מיום 11.1.06 הוחלט לאמץ את מסקנות ועדת הבר ולהקים צוות מבין חברי מועצת מקרקעי ישראל, **שיעבד את מסקנות הדו"ח לנוסח של הצעות החלטה למועצה**.²⁰

דא עקא, שבמהלך התקופה מחודש ינואר 2006 ועד לקבלת ההחלטות הנוכחיות, הוכנסו בהחלטות באופן שיטתי שינויים - בכסות שינויי ניסוח - אשר יש בהם כדי להשפיע באופן מהותי על טיב ומהות ההטבות הניתנות למגזר החקלאי מכוח ההחלטות האמורות, לעיתים אף בניגוד לרציונל שעמד בבסיס מסקנות ועדת הבר. למעשה, נראה כי נציגי המגזר החקלאי **שותפו באופן פעיל בניסוח הצעות החלטה ומשכך, השפיעו באופן מהותי על תוכן**.

שיתוף זה עומד, כמובן, בניגוד לכללי מינהל תקין, ולמעשה נותן בידי גורם בעל אינטרס כלכלי מובהק בהחלטות הנדונות את היכולת להיות מעורב באופן מהותי בניסוחן, וזאת מבלי לשתף גורמים רלוונטיים אחרים.

נציין, כי לעמדתנו, גם המלצות ומסקנות ועדת הבר אינן חפות מביקורת, וגם לו עוגנו המלצות אלה כלשונו, הרי שלעמדתנו מן הדין היה להביא לביטולן, ואולם בודאי שכך הם הדברים ביחס להטבות הנוספות שהוכנסו להחלטות בדלת האחורית על דרך ה"ניסוח".

למען שלמות התמונה, יש לציין, כי בעקבות פעילותו של "צוות הניסוח" פירסם המינהל את הצעת החלטה 133²¹ ("גלגול" מוקדם של החלטה 979) והצעת החלטה 134²² ("גלגול" מוקדם של החלטה 1101). הצעות החלטה אלה לא הובאו, בסופו של דבר, בפני מועצת מקרקעי ישראל במהלך חודש מרץ 2006 כמתוכנן, בין היתר, עקב סמיכות מועד הדיון למועד הבחירות הכלליות לכנסת שהתקיימו בסוף חודש מרץ 2006 וניגוד העניינים בו היה מצוי - לדעת היועץ המשפטי לממשלה, מר מני מזוז - ממלא מקום ראש הממשלה ושר האוצר דאז, מר אהוד אולמרט.

19. דו"ח ועדת הבר, לעיל ה"ש 7.

20. החלטה 1067 של מועצת מקרקעי ישראל "זכויות בחלקת המגורים ביישובים החקלאיים" (11.1.2006).

21. הצעת החלטה 133 של מועצת מקרקעי ישראל "קביעת הזכויות למגורים בחלקת המגורים ביישובים חקלאיים שהם מושב עובדים, כפר שיתופי, מושב שיתופי, קיבוץ או אגודה חקלאית שיתופית" (6.3.06).

22. הצעת החלטה 134 של מועצת מקרקעי ישראל "שימוש לתעסוקה לא חקלאית בחלקת המגורים של הנחלה" (6.3.06).

במהלך חודש נובמבר 2006 פירסמה מועצת מקרקעי ישראל את הצעת החלטה 127²³ (אחד מ"גלגולי" החלטה 979), אולם גם הצעת החלטה זו לא עלתה, בסופו של דבר, לדיון.

בחודש מרץ 2007 פורסמו על ידי מועצת מקרקעי ישראל שתי הצעות החלטה נוספות: הצעת החלטה 158²⁴ (טרום החלטה 979) והצעת החלטה 161²⁵ (טרום החלטה 1101). הצעות אלה היוו בסופו של דבר את הבסיס להחלטות 979 ו-1101 הנוכחיות, אשר התקבלו בישיבת מועצת מקרקעי ישראל מיום 27.3.07 ונחתמו על ידי ראש הממשלה מר אהוד אולמרט ומ"מ שר האוצר ביום 26.6.07.

כפי שצוין לעיל, החלטה 979 הנוכחית עוסקת בזכויות הבנייה שניתן לממש במסגרת הנחלות במושבים ובקיבוצים, ואילו החלטה 1101 עוסקת בהקמת מבנים לצורכי תעסוקה לא חקלאית במושבים.

על מנת להקל על הבנת עיקרי ההחלטות ומשמעותן, נתייחס לכל החלטה בנפרד, ולכל מגזר התיישבותי בנפרד, תוך התייחסות להטבות הניתנות ביחס למצב הקיים.

החלטה 979 הנוכחית - זכויות הבנייה במושבים

המצב ששרר טרום קבלת החלטה 979 הנוכחית

נחלה חקלאית במושב מורכבת ממספר חלקות בעלות מאפיינים שונים:

חלקה א' - מיועדת למגורי החקלאי, להקמת מבני משק ולעיבוד חקלאי. שטחה נע בין מספר דונמים בודדים ועד כדי 15 דונם. במסגרת חלקה א' מצוי השטח המיועד למגורי החקלאי, שגודלו 2-3 דונם (להלן: "שטח המגורים").

חלקה ב' - חלקה נפרדת, שנמסרה לעיבוד בעל הנחלה. שטחה מגיע, בדרך כלל, לעשרות דונמים.

חלקה ג' - חלקה המעובדת במשותף על ידי האגודה.

שטחים ציבוריים - שטחים במשבצת שבחזקת האגודה, שנועדו לבניית מבני ציבור ומבני משק משותפים.

23. הצעת החלטה 127 של מועצת מקרקעי ישראל "קביעת הזכויות למגורים בחלקת המגורים במושבים חקלאיים שהם מושב עובדים, כפר שיתופי, מושב שיתופי, קיבוץ או אגודה חקלאית שיתופית" (11/2006).

24. הצעת החלטה 158 של מועצת מקרקעי ישראל "קביעת הזכויות למגורים בחלקת המגורים במושבים חקלאיים שהם מושב עובדים, כפר שיתופי, מושב שיתופי, קיבוץ או אגודה חקלאית שיתופית" (20.3.2007).

25. הצעת החלטה 161 של מועצת מקרקעי ישראל "שימוש לתעסוקה לא חקלאית בחלקת המגורים של הנחלה" (20.3.2007).

עובר לקבלת החלטה, בעל נחלה במושב היה רשאי להקים במסגרת הנחלה עד 3 יחידות דיור בשטח כולל של עד 375 מ"ר. יחידות דיור אלה הוגבלו בשטחן (160 מ"ר, 160 מ"ר ו-55 מ"ר) ובייעודן נועדו למגורי החקלאי, בן ממשך אחד ו"נכד ממשך" בלבד.²⁶

האפשרות להקים בתים נוספים בנחלה, בניגוד לרציונל של החלטה 1 של מועצת מקרקעי ישראל (כל נחלה נועדה לפרנס משפחה אחת), נועדה להתמודד במקור עם צרכי המגורים של הבן הממשך והנכד הממשך, ועל מנת לאפשר המשך מגורי החקלאי המקורי בנחלה לצד אלה.

עם זאת, גם מצב משפטי זה כלל בחובו הטבה כלכלית אדירה, בשים לב לכך שמינהל מקרקעי ישראל לא אכף בפועל את חובת עיבוד הנחלה ולא היתנה את בניית יחידות הדיור הנוספות ואכלוסן בעיבוד, כאמור, כמתחייב מהחלטות מועצת מקרקעי ישראל.

עיקרי החלטה 979 הנוכחית ביחס למגזר המושבים

בטרם ניכנס לעיקרי החלטה 979 ביחס למגזר המושבים, חשוב להבהיר, כי החלטה 979 - בניגוד להצהרתה - אינה מעגנת את זכויות ה"חקלאים" בחלקת המגורים, אלא נועדה לאפשר להם לסחור, ליזום ולהפיק רווח מקרקע ציבורית שהופקדה בידיהם למטרת חקלאות.

ראוי להבהיר, כי אף בהעדר "עיגון זכויות" נמכרו נחלות ברחבי הארץ (כלומר, נמכרה הזכות לחכור אותן) בסכומים המגיעים לכדי מיליוני דולרים, בעיקר באזורי הביקוש במרכז הארץ.

נסקור להלן את השינויים, אולם חשוב להבהיר, כי שילובם בצוותא הוא שיוצר לטעמנו את ההשפעה ההרסנית שיש להחלטה זו על החברה והסביבה בישראל.

1. ביטול הדרישה לרצף בין-דורי

האפשרות לבנות בחלקת המגורים שלוש יחידות דיור (עבור החקלאי, עבור ה"בן ממשך" ועבור ה"נכד ממשך"), נועדה מלכתחילה לאפשר את המשך הפעילות החקלאית בנחלה.

החלטה 979 מבטלת במפורש את הדרישה לרצף בין-דורי,²⁷ כך שלמעשה, כל חקלאי יכול לבנות בחלקת המגורים יחידות דיור לקרוביו (לא רק לבן ממשך ונכד ממשך) מבלי כל קשר לשאלה, האם קרוב זה מעבד את הקרקע, אם לאו. הגדרת "קרוב"

26. לעניין המצב ששרר טרם קבלת החלטה 979 הנוכחית, ראו סקירה ממצה בדו"ח ועדת הבר, לעיל הי"ש 7, בעמ' 28-29.

27. ראו סעיף 4.4.2.1 להחלטה.

זכתה להרחבה עצומה והיא מכניסה לגדרה **בן זוג, הורה, צאצא וצאצא של בן הזוג, מאומץ ומאומץ של בן הזוג, ובן זוגו של כל אחד מאלה.**²⁸

כך למשל, כל חוכר נחלה יוכל לבנות בתים נוספים, לבן זוגו למשל ו/או לצאצאיו, וזאת כאמור גם אם אין בכך כל תועלת ו/או צורך לשם עיבוד הנחלה, **ואף להעביר - ללא תשלום נוסף - את הבתים לבעלות קרוביו.**

ביטול הדרישה לרצף בין-דורי מותנה בהצטרפות החקלאי להסדר הוולונטרי אותו מציעה החלטה 979, במסגרתו נדרש החקלאי לשלם 3.75% בלבד מערך הקרקע של חלקת המגורים.

לעניין זה יצויין, כי גם החלטה 979 המקורית, אשר זכתה לקיתונות של ביקורת, לרבות מצד היועץ המשפטי לממשלה, מר מני מזוז, כללה תשלום נוסף כנגד העברת יחידות דיור לבני משפחה.²⁹

2. הוסרו המגבלות בדבר מספר יחידות הדיור בנחלה ובדבר גודלן

האפשרות לבנות בנחלה שלוש יחידות דיור נפרדות נבעה, כאמור, מהרצון להבטיח המשך עיבוד חקלאי של הנחלה והיא היתה כרוכה בדרישה שכונתה לעיל "רצף בין-דורי".

החלטה 979 הנוכחית, לא זו בלבד שהרחיבה עד מאוד את מספר קרובי החקלאי הזכאים לקבל קרקע לבנייה בעלות אפסית, אלא אף ביטלה את המגבלה של שלוש היחידות ואת המגבלה על גודלן³⁰ ולמעשה, במשולב עם ביטול הרצף הבין-דורי, השאירה פתח לבניית יחידות דיור נוספות לקרובי החקלאי.

חשוב להבהיר, כי כל יחידה נוספת, משמעותה, למעשה, מתן קרקע כמעט בחינם (ב-3.75% מערכה) לצורכי בנייה. הטבה זו יכולה להגיע באזורי המרכז עד כדי **מאות אלפי דולרים** ליחידת דיור.

3. ניתנה לראשונה אפשרות לפיצול חלקת המגורים בנחלה ולהעברת החלקים לצד ג' (לא רק לקרובי החוכר)

עקרון "אי פיצול הנחלה" הינו אחד מעקרונות העל של המדיניות הקרקעית במגזר החקלאי והוא נועד להבטיח, כי הנחלה כולה תשמש כיחידה אחת, על כל חלקיה, לצורכי ייצור ועיבוד חקלאי.

28. המונח "בן משפחה" (במקור היה בן משפחה מדרגה ראשונה בלבד) הורחב למונח "קרוב" (הכולל קשת רחבה של קרובים וצאצאים).

29. ראו סעיף 3.3.3 להחלטה 979 המקורית.

30. סעיף 4.4.2.2 להחלטה.

החלטה 979 הנוכחית מאפשרת לראשונה פיצול יחידות דיור מחלקת המגורים והעברת החלקים המפוצלים לצד ג', כנגד תשלום כולל של 33% מערך הקרקע.³¹

חלק זה בהחלטה אינו ניתן לעיגון - אף לא מן השפה לחוץ - בצרכים החקלאיים ו/או בנימוקים היסטוריים למיניהם, ולמעשה יש לראותו כ"דגל שחור" המתנוסס ומתריע מפני הענקת האפשרות לספסר בקרקע ציבורית, שכן אין כל נימוק המצדיק מצב בו תימסר קרקע לאחרים (שאינם החוכר החקלאי) במחיר נמוך ממחיר השוק, כאשר את מחיר השוק המלא יגבה חוכר הנחלה.

למעשה, במסגרת הוראות אלו הוחלט על מתן מענק למחזיק בנחלה בשווי 58% (השלמה ל-91%) מערך הקרקע הנמכרת המצויה כיום בניהול המינהל ובבעלות ציבורית.

בנוסף, ראוי להדגיש, כי מדובר בהטבה הניתנת מחוץ לתקציב המדינה, ובאופן גרסיבי, היינו - מחזיקי הנחלות במושבים היקרים במרכז הארץ ובאזורי הביקוש נהנים מהטבה כספית גבוהה יותר, על אף שדווקא הם רחוקים לרוב מעיסוק בחקלאות, ולעיתים אף מדובר בבעלי הון שרכשו נחלה למגוריהם ומעולם לא עמדו בהתחייבויות לעבדה.

4. ביטול היקף הבנייה המקסימלי - 375 מ"ר

מקורו ההיסטורי של היקף הבנייה המקסימלי בנחלות (375 מ"ר) הוא בשלוש יחידות הדיור הבין-דוריות (160 מ"ר, 160 מ"ר ו-55 מ"ר).

החלטה 979 ביטלה מגבלה זו ולמעשה איפשרה - בכפוף למגבלות תכנון - בנייה בלתי מוגבלת בנחלות אף מעבר ל-375 מ"ר (כאשר עד 375 מ"ר - ניתן לבנות ללא כל תשלום, מעבר לתשלום הזעום של 3.75% מערך הקרקע).

לכאורה, בנייה זו (מעבר ל-375 מ"ר) מותנית אומנם בתשלום דמי חכירה מהוונים בשיעור מלא (ללא הנחה) בגין מימוש זכויות הבנייה, אולם קריאה מדוקדקת של הוראות החלטה 979 מעלה, כי ככל שיבחר מחזיק הנחלה להוון באופן מלא את זכויותיו בחלקת המגורים (על ידי תשלום כולל של 33% מערך הקרקע בלבד), הרי כל **תוספת בנייה עתידית פטורה מתשלום כלשהו למינהל.**

הוראות אלה טומנות בחובן את האפשרות לבנות כמעט ללא מגבלה לאחר שהוונה חלקת המגורים כנגד 33% מערכה.

באופן תיאורטי וגם באופן מעשי, אין כל מניעה לבנייה בלתי מוגבלת, אף של גורדי שחקים, על גבי חלקות המגורים, ובלבד שתחילה מחזיק הנחלה היוון את חלקת המגורים (לפי היקף בנייה של 375 מ"ר בלבד).

אומנם תוספות הבנייה מותנות באישורי מוסדות התכנון, ברם, כפי שעולה מממצאי מבקר המדינה בדו"ח הביקורת על הרשויות המקומיות לשנת 2005,³² הרי שלאור הסימביוזה המורכבת בין מחזיקי הנחלות והישובים הכפריים לבין ועדות התכנון המקומיות, לא יכול להיות ספק, כי ועדות אלה לא יוכלו, וספק אם ירצו, להתמודד עם הלחצים שיופעלו עליהן, והן לא יכולות לשמש כסכר בפני שיטפון הבנייה הצפוי, לו תיוותר החלטה זו על כנה.

5. כרסום משמעותי בדרישה להסדרת הפעילות הבלתי חוקית בנחלה

הדרישה לפעול להסדרת הפעילות הבלתי חוקית בנחלה (שימושים ובנייה בלתי חוקיים) היתה אחת מאבני היסוד של דו"ח ועדת הבר, אשר התנתה את מתן ההטבות ב:

"4.1.2 - הסדרת כל שימושי התעסוקה בחלקת המגורים (במידה וישנם...).

4.1.3 - הסדרת כל חריגות הבניה, במידה וישנן, בנחלה."³³

ראוי לציין, כי גם במסגרת דו"ח ועדת הבר, לא נוסחה הדרישה בקפידה ולמעשה איפשרה גם לבעלי היתר לשימוש חורג (אשר מטיבו הינו זמני) להיכנס לגדר ההסדר ולזכות בקבלת זכויות קנייניות.

בעייתיות זו מתחדדת עוד יותר, בין היתר נוכח האמור לעיל, ביחס לקשר בין מוסדות התכנון והיישובים החקלאיים כפי שעולה באופן ברור מדו"ח מבקר המדינה. בהתאם לממצאי הדו"ח האמור, במקרים רבים הוועדות המקומיות שבתחומי המועצות האזוריות הינן חלק ממגפת הבנייה והשימוש הבלתי חוקיים בתחומיהן, אם בדרך של תת-אכיפה ואם בדרך של שימוש גורף ובלתי חוקי בהיתרים לשימוש חורג.

לא זו בלבד, אלא שדרישת הסדרת הפעילות הבלתי חוקית בנחלות הוקהתה עד מאוד בניסוח החלטה 979. הניסוח שנותר בהחלטה 979 הנוכחית הינו:

"תנאי להצטרפותו של חוכר להסדר זה הינו מילוי כל אחד מהתנאים המפורטים להלן:

...

במושב - הסדרה ותשלום בגין כל השימושים בתוך הנחלה, אם ניתן לייחס שימושים אלו לחוכר..."³⁴ (ההדגשות אינן במקור - ר.ב.).

הבעייתיות באה לידי ביטוי בשלושה מישורים:

32. מבקר המדינה דו"ח ביקורת על הרשויות המקומיות 2005 (21.12.05), ראו הדיון ביחס למועצה אזורית חוף השרון בעמ' 617.

33. דו"ח ועדת הבר, לעיל ה"ש 7, בעמ' 14.

34. סעיף 3.2 להחלטה 979 הנוכחית.

ראשית, נראה כי הניסוח מעביר את מרכז הכובד לשימושים בלבד ואינו מתייחס לבנייה בלתי חוקית, למשל.

שנית, הניסוח מרמז רק לשימושים **בתוך** הנחלה ולא, למשל, לשימושים בשטחים מחוץ לנחלה: לדוגמה, במקרה בו מחזיק הנחלה פלש והתרחב לשטחים נוספים או השתמש בשטחים פתוחים ו/או ציבוריים נוספים.

שלישית, הניסוח קובע, כי הסדרת השימושים מתחייבת **רק מקום בו ניתן לייחס את השימוש לחוכר**.

ועל מי רובץ נטל ההוכחה? מהניסוח עולה, כי דווקא על המינהל מוטל נטל זה. מה יקרה, לדוגמה, במקרה בו מדובר בשימושים ו/או בבנייה בלתי חוקית אשר בוצעו על ידי המחזיק הקודם בנחלה ו/או מבוצעים על ידי אחרים?

נראה איפוא, כי הניסוח המסורס מותיר יותר פרצות מאשר אפשרות אמיתית להסדרת מגפת הבנייה הבלתי חוקית והשימושים החורגים בנחלות החקלאיות אחת ולתמיד, שהיא אחת מהמטרות העיקריות לכאורה, כפי שנוסחו על ידי ועדת הבר.

6. **ההסדר בהחלטה הינו וולונטרי בעיקרו; ביטול התמריץ הכספי להיכלל בהסדר**

ההסדר נשוא החלטה 979 הינו וולונטרי בעיקרו, משמע, ברצותו מצטרף מחזיק הנחלה להסדר, ברצותו דוחה ההצטרפות להסדר לעת נוחה יותר או מיטיבה יותר מבחינה כלכלית.

להזכיר, אחת המטרות המוצהרות של החלטה 979, היתה:

”פישוט ההליכים וצמצום המגע הנדרש בין החוכר החקלאי למינהל מקרקעי ישראל.”³⁵

ברי, כי מנגנון וולונטרי להצטרפות להסדר אינו תואם מטרה זו.

למעשה, בעת קבלת ההחלטה נוצרים שני משטרים שונים אשר צריכים לדור בכפיפה אחת באותם יישובים חקלאיים, כאשר מחזיק נחלה אחד נהנה ממשטר אחד ושכנו נהנה ממשטר אחר.

למותר לציין, כי בנסיבות אלה, אין המדובר בפישוט ובצמצום הליכים, וכל מערכת הפיקוח על מחזיקי הנחלות, כפי שהיא קיימת כיום במינהל, חייבת להמשיך ולפעול **ובמתכונת סבוכה ומורכבת יותר**.

35. דו"ח ועדת הבר, לעיל הי"ש 7, בעמ' 7.

החלטה 979 המקורית - אשר זכתה כאמור לקיתונות של ביקורת - כללה תמריץ כספי וחלון זמנים מוגבל להצטרפות מחזיקי הנחלות להסדר המוצע בה. אומנם, פרטי המנגנון שהוצע לא היו סבירים, אך קיומו של מנגנון כאמור מתבקש וסביר יותר מאי קיומו של מנגנון כלל.

החלטה 979 הנוכחית ביטלה לחלוטין כל תמריץ כספי, קצוב בזמן, על מנת לעודד הצטרפות להסדר, ולמעשה הותירה את התנאים המיטיבים (תשלום של 3.75% כתנאי להצטרפות להסדר) למשך תקופת זמן בלתי מוגבלת.

7. **ההחלטה אינה מעגנת זכויות קיימות אלא מעניקה זכויות קנייניות חדשות ויקרות ערך**

ההצהרה המונחת בראשיתה של החלטה 979 הנוכחית³⁶ קובעת כי:

"החלטה זו נועדה לעגן את זכויות החקלאים בישובים חקלאיים בחלקת המגורים, כהגדרתה בהחלטה זו. חקלאי או אגודה חקלאית אשר יבחרו להצטרף להסדר המפורט בהחלטה זו, יהיו זכאים לכך שבחלקת המגורים לא יחולו ההוראות הקיימות כיום בהסכמים מול המינהל בדבר השבת קרקע למינהל בעת שינוי יעודה" (ההדגשות אינן במקור - ר.ב.).

כפי שהובהר לעיל, אין המדובר בעיגון זכויות אלא בהענקת זכויות חדשות, על חשבון קופת המדינה, בשווי של מאות אלפי דולרים, לכל הפחות, לכל מחזיק נחלה באזורי הביקוש.

החלטה 979 הנוכחית - זכויות הבנייה בקיבוצים

המצב ששרר בקיבוצים טרם החלטה 979

השטח המוקצה לקיבוץ מתחלק לשני חלקים עיקריים:

שטח המחנה ("השטח הצהובי") - עליו רשאי הקיבוץ להקים מבני מגורים ומבני ציבור ולייעד שטחים להקמת מפעל, הכול בכפוף לתכניות תקפות.

שטחי עיבוד - שטחים בהם מתבצעת הפעילות החקלאית.

על פי המבנה הארגוני ביישובים אלו, עיבוד הקרקע ופיתוח ענפי המשק מתבצעים במשותף על ידי האגודה החקלאית, ולחברים בה אין כל זכות אישית בקרקע.

36. סעיף 1.1 להחלטה 979 הנוכחית.

החלטות מינהל קודמות איפשרו שיוך דירות לחברי הקיבוצים (החלטה 751 - לקיבוצים והחלטה 692 - למושבים השיתופיים), בין היתר, כנגד תשלום דמי היוון משתנים :

לחבר אגודה במשך 15 שנה או פחות - במרכז הארץ נדרש תשלום של 66% מערך הקרקע ובאזורי עדיפות לאומית א' ו' - 36%, 22% בהתאמה. במושבים השיתופיים, שיעורי ההיוון עמדו על 51%, 26% ו-16% בהתאמה, על פי האזורים כאמור.

לחבר אגודה ותיק (יותר מ-15 שנה) - תינתן הנחה של 2% לכל שנת ותק, ובכל מקרה עליו לשאת בתשלום מינימלי של 11%.³⁷

ההחלטות הקודמות העניקו את ההטבות רק לחברי האגודות הגרים בבתיים קיימים במועד השינוי הארגוני.

עיקרי החלטה 979 הנוכחית ביחס למגזר הקיבוצים

1. הפחתה משמעותית בתשלום בגין שיוך הדיור

החלטה 979 הנוכחית מפחיתה באופן משמעותי את התשלום של משפחת חברים באגודה בגין קבלת הזכויות ביחידות הדיור צמודות הקרקע. **בהחלטות קודמות, השיעורים הגיעו עד כדי 66% מערך הקרקע; על פי החלטה הנוכחית, משפחת חברים פטורה לחלוטין מתשלום כלשהו בגין השיוך, וזאת בכפוף לתשלום מזערי של 3.75% על ידי הקיבוץ.**

כמו כן, בהחלטה 979 נעלמה כל האבחנה בין יישובים במרכז הארץ לבין יישובים באזורי עדיפות לאומית א' ו-ב', וכן נעלמה ההתחשבות בוותק החברים.

העדר האבחנה בין היישובים השונים אומנם תוקן בהחלטה מספר 1155 של מועצת מקרקעי ישראל, אולם, כפי שיובהר בהמשך, גם בהחלטה זו אין כדי לסלק את הבעייתיות המתוארת לעיל.

2. תחולתו הפרסונלית של ההסדר

אם החלטות 751 ו-692 התייחסו לשיוך של מבנים קיימים בקיבוץ לחברים **המתגוררים בהם**, הרי ההסדר נשוא החלטה 979 הנוכחית חל על כל חברי הקיבוץ

37. ראו סעיף 10 להחלטה 692 של מועצת מקרקעי ישראל "הודעה על החלטה בדבר שנויים במבנה ארגוני והקצאת קרקע של המושב השתופי לפי חוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960" (23.1.1995) וסעיף 10 להחלטה 751 של מועצת מקרקעי ישראל "שינויים במבנה הארגוני והקצאת קרקע בקיבוצים" (27.2.1996).

(גם אלו שהצטרפו, לדוגמה, לאחר קבלת ההחלטה) ומעניק זכויות משמעותיות לחברי קיבוץ ותיקים וחדשים.³⁸

אומנם משפחת חברים חדשה חייבת בתשלום גבוה יותר (33% מערך הקרקע), אולם עדיין מדובר בהנחה משמעותית ביותר, היוצרת אפשרות נוחה לספסור הקרקע והעברת הפרש בין מחיר השוק לבין המחיר שגובה המינהל, לידי הקיבוץ ו/או מי מטעמו.

במובן זה, לטעמנו, חוזרת החלטה זו על המנגנון הכושל של החלטה 737.³⁹

3. שטח חלקת המגורים בקיבוץ - פריצת כל מסגרת

על פי המלצות ועדת הבר הוגבל שטח חלקת המגורים בקיבוץ לשני דונם כפול תקן הנחלות או מספר משפחות החברים באגודה, לפי הנמוך מבין השניים. זו אחת מההחלטות העקרוניות של ועדת הבר, אשר נועדה ליצור אחידות ולקבוע את התקן המקסימלי לשטח חלקת המגורים בקיבוץ.

אולם, בהחלטה 979 הנוכחית נכללו הוראות מסייגות המאפשרות, בין היתר, הקצאה נוספת של קרקעות, **בהתעלם ממגבלת השטח המקסימלי שנקבעה על ידי ועדת הבר.**⁴⁰

כעת, שטח המגורים המקסימלי כמעט אינו מוגבל והוא מותנה בהגשת תכנית תקפה, ובלבד שמספר המגרשים בתכנית זו לא יעלה על 2.33 כפול תקן הנחלות או מספר משפחות החברים באגודה, לפי הנמוך מבין השניים.

החלטה 979 אינה נוקבת בגודלו של כל מגרש כאמור, ולמעשה, באופן תיאורטי או מעשי, יוכל כל קיבוץ להגדיר, למשל, מגרשי מגורים של שני דונם כל אחד וכך יגדל שטח המגורים בקיבוץ מעבר לכפליים השטח המקסימלי על פי עמדת ועדת הבר.

זאת ועוד, הקצאת השטח הנוסף (מעבר לשני דונם לכל משפחת חברים או מספר תקן הנחלות) **נעשית ללא כל תשלום למינהל.**

בנוסף, החלטה 979 קובעת, באופן אבסורדי לטעמנו, כי אם חלקת המגורים **במועד אישור ההחלטה** תהא גדולה משטח חלקת המגורים בקיבוץ, ניתן יהיה לבקש את החלת ההסדר גם על השטח הנוסף, כנגד תשלום דמי חכירה מהוונים בשיעור של 91%.

38. יש להבהיר, כי משפחת חברים מוגדרת בהחלטה 979 ככל משפחה אשר הצטרפה כחברה בקיבוץ לאחר 2.9.03, כלומר ההגדרה כוללת למעשה גם משפחות שיצטרפו לאחר קבלת החלטה זו ובעקבותיה.

39. יוער, כי בהחלטה 979 המקורית נקבע בסעיף 2.2.2א כי: "המינהל יכין, בתאום עם משרד המשפטים, הוראות שימנעו סחר בזכויות הבנייה שנרכשו על ידי הקיבוץ ואשר אינן מיועדות במישרין למגורי משפחות החברים", אולם הוראה ברוח זו לא קיימת בהחלטה 979 הנוכחית.

40. ראו סעיף 5.1.2 להחלטה 979 הנוכחית.

יש לציין, כי הוראה דומה ביחס לתשלום בגין "השטח הנוסף" במקרה של הגדלה מכוח תכנית - אינה קיימת.

מעבר לכך, החלטה 979, בניגוד להמלצות ועדת הבר, מאפשרת הותרת מבנים המיועדים למגורים מחוץ לחלקת המגורים של הקיבוץ, כנגדם ישולמו דמי שימוש בשיעור 5% לשנה.⁴¹

סעיף זה, הנראה תמים, מאפשר למעשה כפל חלקות המגורים בכל קיבוץ. החלקה הנוספת הינה אותם שטחים שאינם נכללים בחלקת המגורים אולם הוקמו עליהם מבנים למגורים, ובעת אישור ההחלטה יוכלו לשמש גם הם למגורים ובד בבד להישאר מחוץ להגדרת חלקת המגורים.

יש לציין, כי הוראה זו לא היתה קיימת - לא בהחלטה 979 המקורית ולא בהמלצות ועדת הבר, ולמעשה היא אף עומדת בניגוד להמלצות אלו.

4. היקף הבנייה הבסיסי בקיבוץ

לאחר הגדרת שטח המגורים, נשאלת כמובן השאלה, מהן זכויות הבנייה בשטח זה.

החלטה 979 הנוכחית קובעת, כי היקף הבנייה הבסיסי למגורים בחלקת המגורים לא יעלה על מכפלת תקן הנחלות או מספר משפחות החברים באגודה, הנמוך מבין השניים, ב-375 מ"ר.

בניגוד להוראות הנוגעות לשטח חלקת המגורים, לעניין היקף זכויות הבנייה לא נעשתה כל אבחנה בין משפחת חברים ותיקה למשפחה חדשה, ולמעשה הוראה זו מאפשרת לקיבוץ "להשלים" משפחות חברים על ידי קליטת משפחות חדשות עד למספר תקן הנחלות, על מנת למצות את זכויות הבנייה המקסימליות, הניתנות כמעט ללא תשלום.

ויודגש, אין כל הכרח כי כל משפחה תקבל דווקא 375 מ"ר; צירוף, למשל, של 10 משפחות חדשות בלבד, שכל אחת מהן תקבל זכויות לבנות יחידות של 160 מ"ר, תזכה את הקיבוץ (כלומר את משפחות החברים האחרות), **בזכויות בנייה עודפות של 2,150 מ"ר למגורים(!)**, מעבר ל-375 מ"ר שכבר עומדים לזכות כל משפחה.

5. העברת זכויות ביחידות הדיור

בדומה להסדר במושבים, עם העברת הזכויות ביחידות מחברי הקיבוץ לצד ג', יושלמו דמי החכירה שיועברו למינהל ל-33% מערך הקרקע (בהתחשב בתשלומי העבר).

41. ראו סעיף 5.3 להחלטה 979 הנוכחית.

בניגוד להחלטה 979 המקורית, אשר קבעה כי יתרת השטח המבונה בחלקת המגורים (מעבר ליחידות הדיור שתשויכנה) לא תהיה סחירה,⁴² הרי שהחלטה 979 הנוכחית פותחת פתח למסחור של כל יחידות הדיור, בשתי דרכים:

דרך ראשונה - גם משפחות חדשות אשר התקבלו לקיבוץ, בין היתר, לאחר קבלת החלטה זו, זכאיות ל"שיוך דירות" - בניגוד להחלטה 979 המקורית.

דרך שנייה - הוסרה מגבלת הסחירות, ולמעשה כל היחידות הנותרות שלא שויכו - ניתנות למכירה ו/או להעברה לצד ג'.

6. הסדר הפעילות הבלתי חוקית כתנאי להיכלל בהסדר

בדומה למושב, גם קיבוץ המבקש להיכלל בהסדר חייב להסדיר את השימושים בשטח המשבצת. בניגוד למושב, לא קיימת דרישה, כי ניתן יהיה לייחס את השימושים לחוכר, אולם בדומה למושב, שוב מדובר על שימושים בלבד ואין למעשה כל הוראה מפורטת הדנה במהות ההסדרה הנדרשת, ולכאורה די בהיתרים לשימוש חורג על מנת לעמוד בגדרי הוראה זו.

7. החלטה 979 אינה מעגנת את זכויות הקיבוצים אלא יוצרת זכויות חדשות יקרות ערך

בדומה למושבים, וכפי שעולה מהניתוח לעיל, החלטה 979 הנוכחית אומנם נוקטת במונחים של "עיגון זכויות" ו"שיוך דירות", אך למעשה היא מעניקה זכויות חדשות, יקרות ערך, לקיבוצים ולחבריהם ופותרת, הלכה למעשה, פתח חדש לספסרות בקרקעות, בהיותה מאפשרת ייזום נדל"ני בקרקעות המדינה, כאשר התמורה בגין ייזום זה נותרת בכיסים פרטיים של מגזר מצומצם בחברה הישראלית.

החלטה 1101 - תעסוקה לא חקלאית בנחלה

החלטה 1101 קובעת שימושים לתעסוקה לא חקלאית בחלקת המגורים של הנחלות במושבים.

דו"ח ועדת הבר אומנם מציין במפורש:

"הוועדה סבורה כי אלמלא המלצות ועדת קדמון, אשר המליצה בשנת 1994 לאפשר שימושים לתעסוקה לא חקלאית בשטח חלקת המגורים במושבים, אישורן של המלצות אלה על ידי המועצה הארצית לתכנון ובניה, הממשלה ומועצת מקרקעי ישראל, והמציאות שנוצרה בשטח כתוצאה מכך, נכון היה לצמצם ככל הניתן, את השימושים לתעסוקה לא חקלאית בשטח חלקת המגורים"⁴³ (ההדגשה אינה במקור - ר.ב.).

42. סעיף 2.2.2 א. להחלטה 979 המקורית.

43. דו"ח ועדת הבר, לעיל ה"ש 7, בעמ' 66.

ואולם הצהרות לחוד, והמלצות ועדת הבר ויישומן בהחלטה 1101 לחוד. לא זו בלבד שלא נעשה ניסיון אמיתי לצמצם את היקף הנזק שנגרם עקב מחדלי העבר, גם לדידה של ועדת הבר, אלא שהמלצות ועדת הבר ויישומן בהחלטה 1101 יוצרות עליית מדרגה ברף הנזקים העלולים והצפויים להיגרם בעטיין, וזאת כמובן מעבר לטנא ההטבות הבלתי שוויוניות המתקבלות בידי מגזר מחזיקי הנחלות.

המצב טרם קבלת החלטה 1101

ההחלטה שהיתה תקפה לעניין שימושים לא חקלאיים בנחלות טרם קבלת החלטה 1101 היא החלטת מועצה 755, אשר קבעה, בין היתר, את התנאים להקמת מבנה לשימוש לא חקלאי בנחלה כדלקמן:

המבנה נועד לשמש את פרנסת חוכר הנחלה בלבד⁴⁴ - נקבע במפורש שימוש אישי של חוכר הנחלה במבנה ואיסור כל העברה לאחר, לרבות על דרך של שותפות ו/או שכירות.⁴⁵

כמו כן נקבע, כי המבנה הוא חלק בלתי נפרד מהנחלה⁴⁶ ומכל מקום, הקמתו מותנית בכך שלא ימנע הקמת יחידות מגורים לדור ההמשך.⁴⁷

בנוסף, קיימת מגבלה על גודל המבנה - 300 מ"ר עבור מבנה חדש ו-500 מ"ר עבור מבנה חקלאי מוסב⁴⁸ וכן קיימת מגבלה לעניין סוג השימושים הבלתי חקלאיים המותרים (תעשייה חקלאית זעירה, הקשורה באופייה ובהיקפה במישרין לעיסוקו החקלאי של בעל הנחלה, שירותי משרד, שירותי אחסנה, מלאכה ותעשייה זעירה ושירותי תיירות ונופש).⁴⁹ עבור מבנים אלה אמור היה חוכר הנחלה לשלם דמי חכירה שנתיים שעמדו על 5% לשנה, כאשר בעד שימוש שלא זכה להיתר המינהל, חוכר הנחלה אמור לשלם 10% לשנה מערך הקרקע.⁵⁰

עיקרי החלטה 1101

1. בהחלטה 1101 הוסרה כל מגבלה על שימוש אישי של חוכר הנחלה ועל העברת השימוש במבנה לאחר, לרבות על דרך השכרתו.⁵¹ כלומר, אין כל מניעה, למשל, להקים מבנה מסחרי ולהשכירו לאחר, באופן שפרנסת חוכר הנחלה תהא מהשכרת המבנים.

44. סעיף 1.1 להחלטה 755 של מועצת מקרקעי ישראל "התנאים לפיהם תימסר קרקע למטרת שימוש שאינו חקלאי בנחלות" (27.2.1996).

45. סעיף 5 להחלטה 755.

46. סעיף 4 להחלטה 755.

47. סעיף 6 להחלטה 755.

48. סעיף 9 להחלטה 755.

49. סעיף 8 להחלטה 755.

50. סעיף 11(ג) להחלטה 755.

51. ראו למשל, סעיף 5 להחלטה 1101 "שימוש לתעסוקה לא חקלאית בחלקת המגורים של הנחלה" (27.3.07).

במובן זה, החלטה 1101 מאפשרת מסחור בשטחי המסחר והתעסוקה המוקמים מכוחה. כמו כן, ההחלטה לא מגבילה את חוזה השכירות, ולכן ניתן יהיה לפצל בפועל את השטח המסחרי מן הנחלה באמצעות "השכרתו" לתקופות ארוכות ביותר, כגון 99 ואף 999 שנה.

כזכור, הרציונל בגינו איפשרו הקמת מבנים אלה מלכתחילה, נועד לענות על צרכי התעסוקה של החקלאים אשר הפסיקו לעבד את הקרקע ו/או להתפרנס הימנה. די אם נציין בעניין זה את דברי היועץ המשפטי לממשלה בחוות דעתו:

"החלטה, המאפשרת לבעל הנחלה במושב להשכיר לגורמים מסחריים חיצוניים את המבנים בנחלה המיועדים לשמש לתעסוקה, מהוה גם פריצה של דו"ח קדמון, שאושר בשעתו בממשלה ובמוסדות התכנון, שתכליתו היתה לאפשר למתיישב החקלאי שטח לעיסוקו העצמי ולא ליצור מלאי חדש של שטחי תעסוקה סחירים. יודגש, כי ועדת מילגרום קבעה לעניין זה, כי "יש להמשיך ולראות במתחמי התעסוקה שלעיל פתרון תעסוקתי חלופי לחברי האגודה החקלאית ולא כמיזם בתחום הנדל"ן" (ההדגשות במקור - ר.ב.).⁵²

2. **הוסרה כל מגבלה לגבי טיב התעסוקה הלא חקלאית ונפתחה הדרך לקשת רחבה יותר של שימושים לרבות, למשל, חנויות ובתי מסחר שלא היו כלולים בהחלטה 755.⁵³**
3. **הוגדל שטח המבנה לכדי 500 מ"ר במבנה חדש או מוסב והוסרו כל המגבלות שנקבעו בהחלטה 755 לעניין גודלו של מבנה המפעל ביחס לשטח חלקה א' בנחלה.⁵⁴**
4. **ניתנה אפשרות להקמת מבנה לתעסוקה לא חקלאית מחוץ לחלקת המגורים**

ההחלטה אומנם קובעת, כי המבנה לתעסוקה לא חקלאית יוקם בחלקת המגורים, אולם היא מציינת, כי ככל שקיימות מגבלות להקמתו שם, תתאפשר הקמת המבנה אף מחוץ לחלקת המגורים.⁵⁵ מאחר שחלקת המגורים מוגדרת בשטח של 2.5 דונם, ולאור הזכויות שניתנו בחלקה זו בהחלטה 979, סביר כי בחלקות מגורים רבות לא תתאפשר הקמת מבנה לתעסוקה לא חקלאית. למעשה, בכך ייפתח הפתח להקמת מבנה זה לא רק בחלקה א' אלא גם בחלקה ב' ובחלקות המשותפות. בכך מתאפשר ניתוק המבנה לתעסוקה בלתי חקלאית מחלקת המגורים. ניתוק זה מקל על מסחור המבנה וייתכן שאף פותח את הפתח ל"איחוד זכויות" על ידי מספר חקלאים והקמת מבנים לתעסוקה לא חקלאית בהיקפים גדולים.

52. חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה, לעיל ה"ש 18, בעמ' 5.

53. ראו הגדרת "תעסוקה לא חקלאית" בסעיף 1 להחלטה 1101.

54. ראו סעיף 2.3 להחלטה 1101.

55. סעיף 2.5 להחלטה 1101.

5. דמי החכירה בגין המבנה לתעסוקה חקלאית - פתח לפטור גורף מתשלום כלשהו

כתנאי לאישור תעסוקה לא חקלאית משלם חוכר הנחלה למינהל 91% משווי הקרקע, כאשר קיימת תכנית מאושרת, ו-5% משווי הקרקע לשנה, כשמדובר בשימוש שהותר בהיתר לשימוש חורג. המינהל נושא בחלף היטל השבחה ו/או מפחית את דמי החכירה המהוונים לכדי 46%, כאשר החוכר נושא בהיטל ההשבחה. בכך החלטה זו לא שינתה מהותית את החלטה 755. ברם, החלטה 1101 הכניסה סייג בודד אשר יש בו כדי לפטור חוכרים רבים מתשלום כלשהו למינהל. סייג זה קבוע בסעיף 3.1.1.3 ולפיו:

"אם שולמו בעבר דמי חכירה מהוונים בגין השימושים לתעסוקה לא חקלאית - בעל הזכויות בנחלה לא יידרש לשלם תשלום נוסף" (ההדגשה אינה במקור - ר.ב.).

יש להשוות סעיף זה לקבוע בהקשר זה בהחלטה 979 המקורית:

"מי ששילם בעבר דמי היתר מהוונים עבור בניה בחלקת הבנייה או היוון באופן אחר חלק מזכויותיו בחלקת הבנייה לא יידרש לשלם דמי חכירה או תשלומים אחרים למינהל בגין הזכויות שהונו כאמור" (ההדגשה אינה במקור - ר.ב.).

כלומר, בניגוד להוראה בהחלטה 979 המקורית, לפיה הפטור יוענק רק לזכויות שהונו בעבר, הרי לאור לשון החלטה 1101, די בתשלום היוון כלשהו ולו עבור שטח קטן בן 50 מ"ר, על מנת לפטור את חוכר הנחלה מכל תשלום עבור היוון הזכויות במבנה בן 500 מ"ר.

חשוב להדגיש, שוועדת הבר סברה, כי מן ההכרח לקבוע, כי כנגד מבני התעסוקה ישולמו דמי חכירה בשיעור מלא,⁵⁶ והפירצה המתוארת אינה עולה בקנה אחד עם המלצותיה.

6. תשלום בגין הפעילות הבלתי חוקית בעבר

באופן מפתיע, ההחלטה מיטיבה עד מאוד דווקא עם מפירי החוק. בהתאם להחלטה 755, אלה היו אמורים לשלם 10% מערך הקרקע עבור שימוש שלא זכה להיתר המינהל ו/או עומד בניגוד להחלטותיו,⁵⁷ וזאת בהתבסס על ההנחה שמפירי החוק אינם יכולים לדור בכפיפה אחת עם מקיימיו, ולפיכך קבעה החלטה 755 כי מפירי חוק אלה יחויבו בדמי חכירה ו/או שימוש כפולים.

56. ראו למשל, דו"ח ועדת הבר, לעיל ה"ש 7, בעמ' 41.

57. הוראה שכלעצמה משדרת את אוזלת ידו של השלטון באכיפת החוק לגבי המגזר ההתיישבותי.

אולם החלטה 1101 קובעת, כי הסדרת חובות העבר בגין השימושים הבלתי חוקיים תיעשה כנגד תשלום של 5% בלבד מערך הקרקע, שהינו **התשלום המקובל היום עבור שימושים שזכו לאישור**. זאת ועוד, במידה שהחוכר (אשר פעל בניגוד לחוק) יסדיר את השימושים החורגים בתוך שנתיים מיום קבלת ההחלטה - תינתן לו הקלה משמעותית נוספת, והוא ישלם רק **עבור 4 שנות שימוש בלתי חוקיות בלבד, גם אם נהנה משימושים אלה שנים רבות**.

לשם ההמחשה בלבד, אם מדובר במבנה מסחרי בגודל של 500 מ"ר, אשר שווי הקרקע לגביו מוערך ב-\$200,000, הרי טרם קבלת החלטה 1101 אמור היה חוכר שלא זכה לקבלת היתר מהמינהל לשלם סך של \$20,000 מידי שנה (10% לשנה). למותר לציין, כי תשלום זה נועד להוות סנקציה ותמריץ להסדרת השימושים החורגים ואף הוא, לעיתים, היה נמוך מהרווח אותו קיבל חוכר הנחלה בגין השכרת המבנה ו/או השימוש בו.

לפי החלטה 1101, חוב שלא שולם בגין 7 שנים, אשר עומד על \$140,000, הופך, לדוגמה, לחוב של \$40,000 בלבד, אם חוכר הנחלה בוחר להסדיר את חובו בתוך שנתיים.

האבסורד גדול, שכן הסעיף מיטיב עם פורעי החוק ומקפח את מקיימיו, מאחר שחוכר אשר הסדיר במועד את השימוש בנכס דומה, שילם מידי שנה \$10,000 ובסך הכל - \$70,000 ל-7 שנים, שהינו תשלום הגבוה ב-\$30,000 מהתשלום של פורע החוק.

7. הסדרת השימושים הבלתי חוקיים בנחלה

בדומה להחלטה 979, גם בהחלטה 1101 קיימת דרישה מוקהית להסדרת כל השימושים הלא מוסדרים בנחלה, רק אם ניתן לייחס שימושים אלה לחוכר⁵⁸ (שוב, המדובר בשימושים בלבד ונראה, כי הנטל עובר למינהל להוכיח למי ניתן לייחס שימושים אלה).

זאת ועוד, לצורך מתן הזכויות המהותיות נשוא ההחלטה הנדונה, די בהיתר לשימוש חורג, אשר מטיבו הינו זמני (עד ל-3 שנים) ולמעשה לאחר פקיעתו, המבנה נותר ללא היתר אך עם כל הזכויות שהתקבלו מהמינהל.

תיקון החלטה 979 על ידי החלטה 1155 ומתן הטבות נוספות

בישיבת מועצת מקרקעי ישראל שהתקיימה ביום 6.7.08 התקבלה החלטת מועצה 1155,⁵⁸ המעדכנת את החלטה 979.

58. סעיף 2.10 להחלטה 1101.

58א. החלטה 1155 של מועצת מקרקעי ישראל "קביעת הזכויות למגורים בחלקת המגורים ביישובים חקלאיים שהם מושב עובדים, כפר שיתופי, מושב שיתופי, קיבוץ או אגודה חקלאית שיתופית" (6.7.08).

בטרם ניכנס למהות החלטה 1155, נקדים ונבהיר, שהחלטה זו התקבלה לאחר שהוגשו העתירות בעניין החלטות 979 ו-1101 וכאשר הדיון בהן מתנהל בפני בית המשפט העליון.

ממקרא החלטה 1155 עולה, כי מועצת מקרקעי ישראל החליטה להחיל את ההנחות הנהוגות באזורי עדיפות לאומית גם על התשלומים המשתלמים לפי החלטה 979 (למעט על תשלום דמי חכירה בשיעור של 3.75% מערך הקרקע למגורים).

החלטה 1155 נועדה לכאורה לפתור את חוסר הסבירות שקיים בהחלטה 979, לפיה אין כל אבחנה בין יישובים במרכז הארץ לבין יישובים באזורי עדיפות לאומית א' וב', כאשר כולם מקבלים רף הטבות זהה. אולם גם בהחלטה 1155 אין כדי לסלק את הבעייתיות הקיימת בהחלטה 979, **באשר היא מעניקה הנחות נוספות, וזאת על גבי ההטבות האדירות שניתנו מלכתחילה במסגרת החלטה 979.**

יש לציין, כי אנו סבורים שאבחנה בין היישובים המצויים בפריפריה לבין היישובים במרכז הארץ מתבקשת פעמים רבות ואולם, נוכח רף ההטבות "הבלתי סביר" שקבעה החלטה 979, אין מקום לכל הטבה נוספת.

העדר הסבירות בהחלטה 979 כעולה מחוות דעת פנימיות של גורמים בכירים במינהל

לאור כל האמור לעיל, לא ייפלא כי שתי חוות דעת פנימיות של גורמים בכירים במינהל מקרקעי ישראל (אשר הוכנו לצורך ההליכים שמתנהלים בפני בית המשפט העליון) הביעו הסתייגות מהחלטה 979.

חוות הדעת נערכו על ידי מר ירון ביבי, מנהל המינהל כיום, ועל ידי הגב' יהודית מורד, מנהלת אגף החוכרים במינהל, כאשר בולטת במיוחד חוות דעתה של האחרונה.

בחוות הדעת התייחסה הגב' מורד להחלטה 979 **ולתשלומים המופחתים הנדרשים במסגרתה, תוך עריכת השוואה ממצה להסדרי החכירה וההיוון במגזר העירוני.**

חוות דעת זו מתמודדות באופן ישיר עם חוות דעתו של מר גדעון ויתקון, לשעבר מנהל המינהל,⁵⁹ ועם טענתו, כי החלטה 979 מפלה לרעה את המגזר החקלאי ביחס למגזר העירוני.

לאחר ניתוח מעמיק מגיעה הגב' מורד למסקנה הפוכה מזו אליה הגיע מר ויתקון ולפיה, דווקא המגזר העירוני הוא המופלה לרעה.

59. "החלטה 979 של מועצת מקרקעי ישראל - השוואה להסדרי החכירה וההיוון במגזר העירוני" (חוות דעתו של מר גדעון ויתקון, אפריל 2008).

עיקרי חוות דעתה של הגב' יהודית מורד

בחוות דעתה התייחסה הגב' מורד להחלטה 979 ולתשלומים המופחתים הנדרשים מהחוכר החקלאי תמורת הזכויות בקרקע, בהשוואה להסדרי החכירה וההיוון במגזר העירוני.

בתמצית, נערכה השוואה ממצה בין החוכר העירוני ובין החוכר החקלאי, הן בתקופה שלאחר הקמת המינהל והן לפני הקמתו, תוך התייחסות אף להטבות שהוענקו לקבוצות מסוימות במגזר העירוני במסגרת הסדרים מיוחדים ולהסדרי ההיוון שהוצעו לציבור במגזר העירוני (לרבות היוון רגיל ו"מבצעי" היוון).

כך למשל, בהתייחס לתקופה טרם הקמת המינהל, הוכיחה הגב' מורד, כי העירוני שילם סכומים גבוהים עבור זכויות פחותות מאלה הניתנות לחקלאי במסגרת החלטה 979. בתקופה שלאחר הקמת המינהל, הוכח כי החוכר העירוני בבנייה נמוכה מופלה לרעה ביחס לחוכר חקלאי, ועל אחת כמה וכמה לגבי חוכר עירוני בבנייה רוויה, שהפלייתו לרעה בולטת אף יותר. בהקשר להסדרי ההיוון במגזר העירוני, בין אם מדובר בהיוון רגיל ובין ב"מבצעי" היוון, הרי שעדיין, לטענתה, מדובר בזכויות מוגבלות - הן בשטח עצמו והן בזכויות הבנייה.

בסופו של כל שלב בחוות דעתה, לאחר ניתוח מקיף של נתונים והחלטות מועצה שונות, מוכיחה הגב' מורד, כי ההטבות לחוכרים החקלאיים הניתנות במסגרת החלטה 979 גדולות מאוד בהשוואה לחוכר העירוני. הגב' מורד מגיעה למסקנה, כי החוכר העירוני משלם יותר עבור פחות זכויות ומופלה לרעה ביחס לחוכר החקלאי. מסקנה זו נותרת בעינה גם לאחר בחינת ההטבות אשר ניתנו לעירוניים:

"... גם ללא עבודה כלכלית בהיקף מצומצם ניתן להיווכח כי העירוני הוא זה שמופלה לרעה לעומת החקלאי. עדין עדיפה זכותו של החקלאי שזכה ב-2.5 דונם במרכז הארץ. אין זו רק ביצת זהב אחת, אלא תרנגולת שעתידה לייצר מספר ביצי זהב..."⁶⁰

בנוסף, עולה מחוות הדעת, כי החלטה 979 אומנם התקבלה לאחר עבודת הוועדה הבינמשרדית, אבל היא חסרה ניתוח שמאי-כלכלי-תכנוני. שווי ההטבה הגלום בה לא הוצג בערכים כספיים:

"ניתוח כזה היה מייתר את חוות הדעת או לפחות מאיר את עיני הציבור ומקבלי ההחלטות."⁶¹

לעניין השוואה בין המגזרים ועקב חשיבות העניין ביחס לעקרונות הצדק החלוקתי, החלטנו לצטט מתוך חוות הדעת פרק זה במלואו:

60. חוות דעתה של הגב' יהודית מורד, לעיל ח"ש 3, בעמ' 10.
61. שם, בעמ' 1. בחוות הדעת מצויין, כי בעבר, כשהתקבלו החלטות של מועצת מקרקעי ישראל ללא ניתוח כלכלי ממשי, הן בוטלו כאשר המדינה גילתה לאחר מעשה ששיעור היקף ההטבות עלה על המשוער.

”השוואה בין הזכות החקלאית לבין הזכות העירונית

הטיעון המרכזי בחוה”ד (הכוונה לחוות הדעת של מר גדעון ויתקון - ר.ב.) הוא שהעירוני לא שילם דמי חכירה, מכל מקום לא דמי חכירה ריאליים ובכ”ז “סל הזכויות” שקיבל הוא “טוב” או “שווה” יותר מזה של החקלאי. וכן החקלאי המהווך מופלה לרעה שכן מיד עם בקשתו לפיצול הנחלה הוא נדרש לשלם 29.25% (מה שאין בעירוני המהווך).

חשוב להקפיד ולהעמיד את הדברים על דיוקם.

על פי מצב העובדות ברגע זה, לפני יישום המלצות ועדת גדיש ולפני יישום 979, הזכות העירונית היא למטרת מגורים בלבד מוגבלת שטח (גודל מגרש סטנדרטי הוא כ-500 מ”ר) מוגבלת בניה (יחידת דיור אחת לבית-אב, לרוב כבירית מחדל - 160 מ”ר מבונה).

עבור זכות עירונית שהוקצתה לאחר 1965 שולמו דח”ר/דח”ש או דמי חכירה מהוונים (למעט אזורי קו עימות שבתקופות מסוימות לא נגבה תשלום).

עבור זכות עירונית שהוקצתה לפני 1965 - אם רכישת המגרש בוצעה דרך גורם משכן כלשהו, שילמו רוכשי המגרשים תשלום לאותו גורם משכן. עירוניים אלה שילמו דח”ש, שילמו דמה”ס בעת העברת זכויות ושילמו דמי היתר עבור תוספת בניה. בעת ביצוע פעולה כלשהי עודכנו דמי חכירה שנתיים לשיעור של עד 1% מערך הקרקע.

לעומתם, זכות החקלאי היא למטרת ייצור חקלאי ולמגורים - כל נחלה כוללת חלקה א’, חלקה ב’, חלקה ג’, או חלק יחסי בכל נכסי האגודה.

הנתונים שבנספחים ממחישים את ההבדלים בין שתי הקבוצות, אך אין די בהם, כי הם מטשטשים את ההבדל המהותי, המרכזי אשר הוא “לב” האפלייה כלפי העירוני, אשר בשום זמן מן הזמנים ודאי לא לאחר 1965, לא קיבל את ההטבה המשמעותית שיש במגזר החקלאי - פרנסה. החקלאי קיבל מקרקעין עתירי שטח לייצור חקלאי אשר נועד לפרנסה וקיום מחקלאות והיום מקרקעין אלה משמשים בטוחה כלכלית כספית אקסלוסיבית למגזר זה.

אפילו לא עירוני אחד - לא בת”א, ירוחם, אילת או מטולה - לא קיבל בטוחה ממדינת ישראל בעת סגירת מפעל וסיום פרנסתו, שכן מעולם לא הוענקה לעירוני קרקע שהופכת מכשיר לפיצוי כזה או אחר. עירוני לא קיבל מקרקעין בשטח נדיב כל כך למטרת מגורים אקסלוסיבית כמו שיש לחקלאי - שמובטח לו “סל זכויות” בצורת קרקע פוטנציאלית לשיכון ילדיו וילדי ילדיו על מגרש שכל כולו וכל תכליתו הוא למגורים.

הטיעון כאילו זכויותיו מוגבלות לפי תמ”א 35, מוטב שלא ייטען. כבר היום (ב-2008) תמ”א 35 שבהכנתה הוחל לפני עשור נחשבת למיושנת, לאחריה תבוא תמ”א 36, 37, 38 וכיו”ב. די להתבונן בהתפתחות המואצת של המרחב הכפרי סביב רחובות, פתח תקווה, או שאר ישובים במרכז הארץ. לפני עשור היו מרחבים אלה פתוחים והיום הם מאוכלסים בצפיפות, מגמה אשר מורה פני עתיד. החלטה 979 מקפחת באופן קשה את העירוני, שפרנסתו אינה מובטחת ע”י מדינת ישראל,

ושיכון ילדיו וילדי ילדיו בדרך ציפוף מגרש של 2.5 ד' שיעודו מגורים - נשאר בחזקת חלום.

אין אפליה קשה מזו ואין תועלת בחישובי חישובים דווקניים, אשר יותר משהם מעידים על תשלום דמי חכירה לא ריאלים של העירוני, הם עדות לתשלום לא ריאלי אף גבוה יותר של החקלאי (ועבור סל זכויות שאינו מצוי כלל אצל העירוני).

כפי שהוכח ההטבות (הפחותות) שניתנו לעירוני הוחלו במספר תנאים:

- # תשלום כספי נדחה (אמור להגבות בעת העברת הזכויות).
- # ויתור על שטח והקטנת שטח חוזה החכירה.
- # מילוי תנאי חכירה: תשלום חובות כספים, מילוי מטרת החכירה, הסדרת חריגות.
- # היות הישוב מוגדר לפי פרמטר כלכלי-חברתי (מצב סוציאקונומי).

חרף העובדה שהחקלאי קבל המקרקעין בראש ובראשונה לייצור חקלאי, וחרף העובדה שרבים ממחזיקי הנחלות במושבים אינם עוסקים בחקלאות, וחרף ההטבה חסרת התקדים לפי 979 - אין כל התנייה כלכלית לקבלתה.

הוכח כי העירוני שילם יותר עבור זכויות פחותות. תשלום של 29.25% בעת "פיצול" נחלה, גם לבית המקורי, בטל בששים נוכח העובדה שהנחלה נמסרת למטרת ייצור ועיבוד חקלאי ועתה היא משמשת למטרת שיכון ומגורים (= רווח כספי), לרבות זכות עתידית, משמע זכויות נוספות על פי תכנית בתוקף אשר תאושר בבוא העת ללא כל תמורה.

מחובתי להתריע באשר להשלכה אפשרית של החלטה 979. הכרה בזכויות של 375 מ"ר מבונה לשלוש יחידות דיור ומעלה עלולה להביא לתרעומת אצל העירוני...

בהחלט תיתכן תביעה שכנגד מטעם העירוני שיבקש הסבר מדוע הוא מופלה לרעה בכך שמחייבים אותו בתשלום עבור תוספת בניה מעבר ל-160 מ"ר, בעוד החקלאי קיבל 375 מ"ר מבונה ללא כל תשלום..." (הדגשות אינן במקור - ר.ב.).

לטעמנו, חוות דעת זו והנתונים העולים הימנה שופכים אור על משמעות החלטה 979 ועל השלכותיה הקשות הצפויות.

פגיעה בזכות לשוויון בפני החוק ובעקרונות הצדק החלוקתי

עקרון השוויון הינו עקרון-על, עקרון חוקתי, הנגזר, בין היתר, מחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.⁶²

62. ראו בעניין זה: בג"ץ 721/94 אל-על נתיבי אויר לישראל בע"מ נ' דנילוביץ, פ"ד מח(5) 749 (1994); בג"ץ 4541/94 מילר נ' שר הביטחון, פ"ד מט(4) 94 (1995); בג"ץ 5394/92 הופרט נ' יד ושם, רשות הזיכרון לשואה ולגבורה, פ"ד מח(3) 353 (1994).

חלוקת הטבות על ידי המדינה עלולה להפר את עקרון השוויון, בהעניקה הטבות אלה לחלק מבניה בעוד הבנים האחרים אינם זכאים להן ומקבלים יחס מפלה.⁶³

בפרט נכונים דברים אלה, מקום בו עסקינן במקרקעין, שהם נכס מיוחד במינו, להבדיל למשל מנכסים חליפיים, כגון הטבות כספיות.

המינהל, כנאמנו של הציבור על מרבית קרקעות הציבור, מצווה כמובן להבטיח, כי הענקת זכויות במקרקעין יקרי ערך אלה תיעשה על בסיס שוויוני:

"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 בהגנות על-פי שיקולים ענייניים ובשוויון תוך מתן הזדמנויות שוות לכלל הציבור. אחת התכליות הכלליות של כל גוף מינהלי היא לנהוג בשוויון. כך גם בקביעת מדיניות הקצאת קרקעות ויישומה... מתן קרקע לאחד מונע אותה מאחרים, ושאלת סדר העדיפויות צצה ועולה בכל חריפותה. טענות להפליה קיימות בין מגזרים שונים בציבור, כמו גם בין יחידים וקבוצות באותו מגזר. השאלה המתעוררת לא אחת היא אם מדובר בהפליה או בהבחנה מותרת. חייבת להיות רגישות לנושא זה ולמשקל שיש לתת לכל טיעון שעל-פיו יש להיטיב עם מגזר זה או אחר על רקע הבחנה מותרת הקשורה לזכויותיו או לצרכיו המיוחדים"⁶⁴ (הדגשות אינן במקור - ר.ב.).

בין היתר, כנגזרת מעקרון השוויון ואי ההפליה, בעת הענקת הטבות לפרטים ו/או למגזר מסוים, מצווה הרשות המינהלית לשקול שיקולים של צדק חלוקתי:

"החובה לשקול שיקולים של צדק חלוקתי היא חלק בלתי נפרד מסמכותה של רשות מינהלית, אשר בסמכותה להחליט על הקצאת משאבים מוגבלים. חובה זו קיבלה ביטוי בפסיקתו הענפה של בית-משפט זה בסוגיות ההפליה, חופש העיסוק ושוויון בהזדמנויות על גוניהן 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"⁶⁵ (הדגשות אינן במקור - ר.ב.).

ובהמשך:

"...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

63. ראו לדוגמה: בג"ץ 59/88 צבן נ' שר האוצר, פ"ד מב(4) 705 (1989); בג"ץ 1992/92 חברת נווה שוסטר בע"מ נ' שר האוצר, פ"ד מו(3) 675 (1992); בג"ץ 4906/98 עמותת "עם חופשי" לחופש דת, מצפון חינוך ותרבות נ' משרד הבינוי והשיכון, פ"ד נד(2) 503 (2000) (להלן: "עניין עמותת עם חופשי").

64. בג"ץ הקרקעות, לעיל ה"ש 9, בעמ' 64.

65. שם, בעמ' 64-65.

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 ולהקצאתו באופן צודק וראוי. להחלטות נושא 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 וסביר⁶⁶ (הדגשות אינן במקור - ר.ב.).

דברי סיכום

שאיפת המגזר החקלאי לעגן את זכויותיו בבית המגורים היא מובנת ואף זכתה לתמיכת הארגונים החברתיים. עם זאת, בין "עיון זכויות החקלאי בבית המגורים" לבין "עיון זכויות החקלאי בקרקע", רבה הדרך. כפי שניתן לראות, החלטות 979 ו-1101 אינן עוסקות בעיון זכויות בבית המגורים אלא מעניקות למגזר החקלאי זכויות חדשות, יקרות ערך, שפותחות פתח לספסרות, סחר, ייזום נדל"ני והפקת רווחים מהקרקע הציבורית, השייכת באופן תיאורטי לכולנו.

כפי שהובהר במאמר, כבר במצב הנוכחי אנו עדים לויתור ניכר של מינהל מקרקעי ישראל ביחס לקבוע בהחלטה מספר 1 של מועצת מקרקעי ישראל ולרציונלים שעמדו בבסיסה ולמתן הטבה אדירה למחזיקי הנחלות (אף בטרם קבלת ההחלטות נמכרו נחלות ברחבי הארץ, כלומר נמכרה הזכות לחכור אותן, בסכומים המגיעים לכדי **מיליוני דולרים**).

לטעמנו, החלטות 979 ו-1101 פוגעות באורח קשה ובלתי הדיר בעקרונות הצדק החלוקתי,⁶⁷ שכן הן מעניקות הטבות כלכליות יקרות ערך מבלי שנבחנה עלותן למדינה ומבלי שנלקחים בחשבון צרכי המגזרים האחרים בחברה הישראלית, לרבות השכבות הנמוכות וחסרי הדיוור.

משמעות ההחלטות האמורות הינה, למעשה, הפרטה אדירה ורחבת היקף, שמהווה לא פחות ממהפכה קרקעית במקרקעי ישראל. לראשונה ניתנו בידי מעטים כל כך זכויות רבות כל כך, ללא כל תמורה ממשית, לרבות הזכות ליזום, לתכנן ולהשיא רווח מקרקע ציבורית, ללא כל מכרז וללא הליך בקרה כלשהו.

66. שם, בעמ' 65-66.

67. ראו עניין **עמותת עם חופשי**, לעיל ה"ש 63, בעמ' 518: "מתן הטבות לדיוור למגזר אחד של האוכלוסיה מבלי שנבחנו ונשקלו צרכי כלל האוכלוסיה במחוז המרכז, הוא בבחינת שימוש בלתי נאות במשאבי הציבור לטובתו של ציבור מסוים".