



המכון לאסטרטגיה ציונית
THE INSTITUTE FOR ZIONIST STRATEGIES

הרפורמה במינהל מקרקעי ישראל: חוות דעת מנקודת מבט ציונית

עדי ארבל

אייר תשס"ט, מאי 2009



המכון לאסטרטגיה ציונית THE INSTITUTE FOR ZIONIST STRATEGIES

המכון לאסטרטגיה ציונית הוא גוף עצמאי הפועל למען שמירת צביונה היהודי והדמוקרטי של מדינת ישראל על פי עקרונות מגילת העצמאות.

המכון פועל לשמירת זכויות האדם במדינת ישראל ברוח עקרונות החירות, הצדק, היושר והשלום של מורשת ישראל.

המכון פועל למען הידוק הקשר בין יהודי התפוצות למדינת ישראל על פי ערכי הציוניות.

המכון עוסק בעריכת מחקרים, כתיבת תוכניות והגשתן, הדרכת מנהיגים צעירים, ייזום כינוסים, סמינרים, ספורים ופעילויות אחרות למען חיזוקה של מדינת ישראל כביתו הלאומי של העם היהודי.

The Institute for Zionist Strategies is an independent non-partisan organization dedicated to the preservation of the Jewish and democratic character of the state of Israel, according to the principles of Israel's Declaration of Independence.

The Institute strives to promote human rights within Israel in the spirit of the principles of freedom, justice, integrity, and peace as prescribed by the Jewish Heritage.

The Institute strives to fortify the bond between the Jews in the Diaspora and the state of Israel, according to the values of Zionism.

The Institute engages in research, formulation and advancement of programs, training of young leadership, organization of policy conferences, seminars, and field study missions, and in other activities to strengthen the State of Israel as the National Homeland of the Jewish People.

אודות המחבר: עדי ארבל הוא רכז צוות הקרקעות של המכון לאסטרטגיה ציונית.

**העמדות המובעות במסמך זה הינן של המחבר
ואינן מייצגות בהכרח את עמדת המכון**

שדרות לוי אשכול 14, קומה 11 ת.ד. 18157 ירושלים 91181
Levi Eshkol 14, 11th Floor, P.O.B. 18157 Jerusalem 91181
Tel. +972 2 581 7196; Fax. +972 2 532 2422
info@izs.org.il; www.izs.org.il

תקציר מנהלים

כחלק מהצעדים לחילוץ המשק מהמשבר הכלכלי העולמי, בחרה ממשלת ישראל ה-32 לקדם רפורמה במינהל מקרקעי ישראל (ממ"י). סביר להניח כי רפורמה זו חיונית להגברת הצמיחה במשק, אך מבלי לעסוק בפן המקצועי של הדברים, ניתן לקבוע כי זו מכילה כמה רכיבים אשר פוגעים באינטרסים הלאומיים של מדינת ישראל כבית הלאומי של העם היהודי.

מובאים בזאת הסעיפים שאותם אנו מוצאים כפוגעים ברעיון הציוני, וכן דרכים לעדכוןם כך שהאינטרסים של העם היהודי יישמרו, וזאת מבלי לפגוע במטרות הרפורמה :

א. הרפורמה קובעת כי **קרקעות מדינה יועברו לבעלות פרטית**, בניגוד לאמור בחוק יסוד: מקרקעי ישראל, הקובע כי קרקעות יועברו בחכירה בלבד. שינוי זה נוגד את העיקרון היהודי שקובע כי "הארץ לא תימכר לצמיתות", מגדיל את הסיכונים להשתלטות עוינת על קרקעות ושומט את הקרקע מתחת לרגלי העם היהודי והדורות הבאים.

המלצתנו היא כי קרקעות המדינה יושארו בבעלות המדינה, מבלי לפגוע בזכויות החוכרים ותוך צמצום הממשק הנדרש של חוכרי הקרקע עם המינהל.

ב. הרפורמה מבקשת להאציל סמכויות לוועדות מקומיות לתכנון ובנייה, אשר חשופות ללחצים פוליטיים מצד קבוצות לחץ מקומיות. אי עמידה בלחצים אלה תוביל ל**בעיות תכנון ובנייה חמורות ברשויות המקומיות**, בעיקר באלה הסובלות ממינהל שאינו תקין.

המלצתנו היא כי ועדות תכנון מקומיות תוסמכנה רק ברשויות שהוכיחו ניהול תקין לאורך זמן, ותוכפנה לוועדות תכנון אזוריות אשר יטפלו בערעורים.

ג. הרפורמה פוגעת בזכויותיה של קק"ל ובמעמדה ואינה מעגנת הסדרים עתידיים הכרחיים לשמירת האינטרסים של קק"ל לאור הרפורמה המוצעת.

מתוך מחויבות מוסרית של מדינת ישראל כלפי קק"ל והעם היהודי, **המלצותינו** בעניין הן :

1. **חילופי קרקע עתידיים בין המינהל לקק"ל יכללו קרקעות שהפיתוח בהן בר-ביצוע.**
2. **ערך הקרקעות שבידי קק"ל יישמר.**
3. **מעמדה של קק"ל במועצת מקרקעי ישראל יישמר.**
4. **קק"ל תנהל את אדמותיה באופן עצמאי ובהתאם למסמכי היסוד שלה.**

נייר העמדה מציע לקדם את הרפורמה רק לאחר שייערכו בה מספר התאמות, כמפורט בפרק ההמלצות, וזאת על מנת שלא לפגוע במעמדה של מדינת ישראל כבית הלאומי של העם היהודי.

מבוא

מיום הקמתו לפני כארבע שנים, עוסק המכון לאסטרטגיה ציונית, בין השאר, בפעולה ציבורית שמטרתה ביסוס תודעתי וחוקתי של הריבונות היהודית במדינת ישראל. אנחנו נדרשים לפעולה זו על רקע התערערות הביטחון של חלק מהיהודים, בישראל ובעולם, בצדקת המטרה של הציונות שעיקרה קיום מדינה יהודית, שהיא גם ביתו הלאומי של העם היהודי כולו, בארץ ישראל.

ריבונות לאומית יהודית במדינת ישראל תוכל להתקיים לאורך ימים, גם בבוא השלום, אם העם היהודי יצליח לשמור על הרוב הדמוגרפי ולהחזיק ברוב הגיאוגרפי. הווה אומר: כל עוד הרוב הגדול של אזרחי המדינה יהיו יהודים, והם ישבו ישיבת קבע ולדורות רבים על רוב רובן של האדמות - תובטח ריבונות יהודית במדינת ישראל.

על פי מהות ההגדרה של בית לאומי - ולמרבה הצער עדיין לא על פי לשון החוק - קרקעות ואדמות ישראל, שייכות לעם היהודי כולו, ומוחזקות בנאמנות עבורו על ידי מדינת העם היהודי, מדינת ישראל. המדינה מחזיקה ושומרת על קרקעות שעדיין אינן מיושבות, כדי שבעתיד יוכלו לשבת עליהן יהודים שנולדו כאן או שיעלו לישראל בעתיד.

קרקע היא משאב לאומי יוצא דופן בתכונותיו. זהו משאב חד פעמי וסופי בכמותו. מן הטעם הזה, ובשל תכליתן המיוחדת של אדמות המדינה בתנאי הקיום המיוחדים של המדינה היהודית, קובע החוק שקרקעות ישראל יישארו תמיד בבעלות המדינה שתקצה אותם לפי צרכי אזרחיה ובהתאם למטרות הלאומיות.

בקרב תובא לאישור הכנסת רפורמה במינהל מקרקעי ישראל, החותרת לתיקון כשלים והסרת חסמים בפני הפיתוח הכלכלי במדינת ישראל.

מטרת נייר עמדה זה היא להאיר כמה נקודות בהצעה הקיימת לרפורמה במינהל מקרקעי ישראל, אשר מימושן יפגע במטרות הציונות כפי שפורטו לעיל. סביר מאד להניח כי הרפורמה במינהל חיונית לצמיחה במשק ולהתייעלות השירות לאזרח. עם זאת, נראה כי הרפורמה המוצעת, גובשה ללא תשומת הלב הראויה למחויבות האידיאולוגית-ציונית של הממשלה החדשה לבסס את מדינת ישראל כמדינה יהודית מעל כל המטרות האחרות.

נייר עמדה זה מציע לקדם את הרפורמה רק לאחר שייערכו בה כמה התאמות, כמפורט בפרק ההמלצות, על מנת שלא לפגוע במעמדה של מדינת ישראל כבית הלאומי של העם היהודי.

רקע:

עם היבחרו לראשות הממשלה, מינה ראש הממשלה, בנימין נתניהו, את חבר הכנסת יובל שטייניץ לעמוד בראש 'צוות מאה הימים'. אחת ממשימות הצוות הייתה לגבש רפורמה מהירה במינהל מקרקעי ישראל (ממ"י).¹ לאחר שפורסמו מסקנות הצוות, אישרה ועדת שרים שמונתה לטיפול בנושא הרפורמה, את מתווה התוכנית שהוצעה על ידי צוות מאה הימים.² פרטי הרפורמה הוצגו במסגרת המלצות צוות מאה הימים,³ כמו כן בהסכם הקואליציוני בין הליכוד לש"ס,⁴ ולאחר מכן בהצעת הממשלה לחוק ההסדרים.⁵

מטרות הרפורמה:

המניע המרכזי לרפורמה זו, כמפורט בדברי ההסבר הנלווים לפרק הרלוונטי בחוק ההסדרים, הוא העובדה כי פעילות המינהל מאופיינת בכמה כשלים אשר הופכים את המינהל ל-"חסם מרכזי בפני הפיתוח הכלכלי במדינת ישראל".⁶ על פי דברי ההסבר, הכשלים המרכזיים הם: "הקצאה בלתי יעילה של משאבים תוך יצירת מחסור או עודף בהיצע, סרבול, בירוקרטיה, תגובה איטית לצרכי השוק, היעדר תמריצים לחדשנות ולעיתים אף שחיתות".⁷ כשלים אלה נגרמים, בין השאר, בשל מערכת סבוכה של כללים, תפקידו של המינהל כטאבו נוסף, מבנה ארגוני לא יעיל הכולל כפילות תפקידים ומטה מנופח, חלוקת סמכויות שאינה ברורה ועיסוק בפעילויות שאינן מתפקידו האמיתי של המינהל. לכשלים אלה השפעה חריפה עוד יותר לאור העובדה כי למינהל יש מעמד מונופוליסטי בשוק המקרקעי.⁸

¹ ר' "צוות מאה הימים של נתניהו מגבש רפורמה מהירה במינהל", 10.3.2009:

<http://www.nrg.co.il/online/16/ART1/864/112.html>.

² ר' "כבר לא אדמות מדינה: הרפורמה במינהל מקרקעי ישראל יוצאת לדרך", 3.5.3009:

<http://www.nrg.co.il/online/16/ART1/885/373.html>

³ כמובא בנספח 1: "המלצות צוות מאה הימים לעניין ממ"י – רפורמה במקרקעין" מ-15.3.09, תק. 2009-5944.

⁴ כמפורט בסעיף 41 ובנספח 2: <http://www.knesset.gov.il/docs/heb/coal2009Shas.pdf>.

⁵ ההצעה הוגשה ב-4.05.09 ע"י צוות השרים אשר מונה לטפל בנושא זה (הצוות כולל את ראש הממשלה, שר האוצר, שר המשפטים ושר השיכון. השר לאיכות הסביבה והשר לענייני מיעוטים משמשים כמשקיפים) וזוהה להמלצות צוות מאה הימים כמובא בנספח 1: "המלצות צוות מאה הימים לעניין ממ"י – רפורמה במקרקעין".

⁶ עמוד חמישי בנספח 1.

⁷ שם.

⁸ שם.

כאמור, סביר להניח כי הרפורמה בממ"י היא חיונית, ואולי אפילו חיונית מאד, לצמיחה במשק ולהתייעלות השירות לאזרח. אך מבלי להיכנס לצדדים המקצועיים של הרפורמה, אפשר לקבוע כי זו מכילה כמה רכיבים אשר פוגעים באינטרסים הלאומיים של מדינת ישראל. נראה כי הרפורמה גובשה ללא תשומת הלב הראויה למחויבות האידיאולוגית של הממשלה החדשה לשמר ולחזק את אופייה של מדינת ישראל כמדינה יהודית. להלן הסעיפים הבעייתיים ברפורמה:

1. הרפורמה קובעת כי שיווק קרקעות חדשות יבוצע במכירה במקום בחכירה,⁹ בניגוד למצב הקיים שנקבע בחוק יסוד: מקרקעי ישראל, תש"ך-1960.¹⁰ משמעות הדבר היא הפרטה של אדמות המדינה והפיכת הקרקעות לנכס בבעלות פרטית במקום לשמרן בבעלותה של המדינה היהודית. החלטה זו מהווה איום על אופייה של המדינה היהודית הן בפן הלאומי והן בפן התרבותי מהטעמים הבאים:

א. מכירת קרקעות בשוק חופשי תביא למצב אשר מאפשר השתלטות עוינת על קרקעות, אם לא בטווח הזמן המייד, אז במכירות יד שנייה ושלישית, כולל חשש לקבלת סיוע מגורמים עוינים ושימוש בהון זר. מגבלות בדבר העברה לזרים¹¹ יכולות לצמצם את הבעיה, אך ודאי לא לפתור אותה לחלוטין, הן מבחינה חוקתית והן מבחינת האכיפה.

ב. ריבונות לאומית עומדת על שני תנאים עיקריים: הדמוגרפי והגיאוגרפי. דרוש רוב גדול של אזרחים יהודים, וריבונות יהודית על רוב אדמות המדינה. ריבונות על אדמות מושגת על ידי כך שיהודים יושבים עליהן דרך קבע, לדורות, והן, האדמות, מהוות עבור המתיישבים בית ומקור מחיה באמצעות עיבודן. אם תיושם הרפורמה ללא שינוי, יקשה על המדינה להבטיח כי רובן של האדמות במדינת ישראל יישארו בריבונות יהודית.

ג. מאחורי הרעיון של "הארץ לא תימכר לצמיתות" עומדים ערכי מוסר, דת ותרבות יהודיים, הקוראים לצדק חברתי-לאומי,¹² אשר נועדו, בין השאר, למנוע יצירת מעמד של בעלי קרקע מול פשוטי העם, וכן לשמור את אדמות הארץ לעם היהודי בכללותו ולא עבור אנשים פרטיים או בעלי הון.

למעשה, מכירתן של קרקעות המדינה לכל דורש שומטת את הקרקע מתחת לרגלי העם היהודי והדורות הבאים.

2. סעיף 18 ברפורמה מורה לשר הפנים: "להסמיך לפחות עשר ועדות מקומיות לתכנון ולבנייה, אשר לא הוסמכו בעבר, לאשר תכניות מפורטות...".¹³ מטרת סעיף זה היא להפחית את העומס

⁹ סעיפים (1-ב), (8) ו-(14-א) בנספח 1: "המלצות צוות מאה הימים לעניין ממ"י – רפורמה במקרקעין".
¹⁰ חוק יסוד: מקרקעי ישראל, תש"ך-1960, קובע כי: "מקרקעי ישראל, הם המקרקעין בישראל של המדינה, של רשות הפיתוח או של הקרן הקיימת לישראל, הבעלות בהם לא תועבר, אם במכר ואם בדרך אחרת".
¹¹ כמוצב בסעיף (8-ט) בנספח 1: "המלצות צוות מאה הימים לעניין ממ"י – רפורמה במקרקעין".
¹² על הנחלת עקרון בעלות הלאום על רוב רובן של קרקעות מדינת ישראל, ר' בהרחבה ספרו של פרופ' יוסי כץ, "[הארץ לא תימכר לצמיתות](#)", המכון לחקר תולדות קק"ל בשיתוף עם הקתדרה ללימודי תולדות קק"ל ומפעליה באוניברסיטת בר-אילן, תשס"ב-2002.
¹³ הנוסח המלא מובא בסעיף 18 בנספח 1: "המלצות צוות מאה הימים לעניין ממ"י – רפורמה במקרקעין".

מהוועדות האזוריות ולהאציל סמכויות על וועדות מקומיות, כך שהאזרחים יזכו לשירות יעיל יותר. עם זאת, העברת סמכויות תכנון מוועדה אזורית לוועדה מקומית, חושפת את הוועדה ללחצים פוליטיים-מקומיים. קיימת סכנה כי בעיקר בתקופת בחירות, יופנו לראשי רשויות מכהנים בקשות לתכנון ולבנייה (בשטחים פתוחים ובכלל), מצד קבוצות לחץ מקומיות (משפחות, תושבי שכונות, בעלי מגרשים וכדומה). כתוצאה מכך צפויות להיווצר בעיות תכנון ובנייה בשל מינהל לא תקין. בעייה זו צפויה להופיע בחריפות יתרה ביישובים ערביים, שבהם כוחן של החמולות גדול, ויכולת האכיפה של הרשויות המקומיות קטנה. יתרה מזאת, ביישובים אלה, יש מניעים נוספים (למשל תרבותיים - בנייה נמוכה, לאומיים וכד') המועדים התפשטות בנייה לשטחים פתוחים.

3. סעיף 21 ברפורמה מטיל על שר האוצר ליישם הסדר חילופי מקרקעין בין המדינה לקק"ל.¹⁴ בהסכם הקואליציוני בין הליכוד לש"ס מובאים פרטים נוספים שאינם מצוינים ברפורמה, לדוגמא: "במסגרת העסקה יוחלפו כלל מקרקעי קק"ל אשר הוקצו לצד ג' ביעודי מגורים ותעסוקה עם מקרקעי מדינה פנויים בנגב ובגליל. כמו כן, ייקבע מנגנון לחילופי מקרקעין בעת ביצוע הקצאות חדשות במקרקעי קק"ל".¹⁵ מנגנון חילופי הקרקע כשלעצמו אינו פסול, אך ללא ערובה כי לקק"ל יינתנו אדמות ראויות לפיתוח ובעלות שווי זהה, קיים סיכון סביר כי העברת קרקעות בנות-פיתוח לקק"ל לא תתאפשר מסיבות משפטיות, פוליטיות, כלכליות או אחרות.
4. בסעיף 41 בהסכם הקואליציוני נקבע כי הממשלה תקדם הצעת חוק לשינוי הרכב מועצת מקרקעי ישראל (המועצה) כך שמספר מספר חברי המועצה מטעם הקק"ל יפחת.¹⁶ מלבד העובדה כי החלטה זו סותרת את כתב האמנה בין ממשלת ישראל לקק"ל,¹⁷ החלטה זו מחלישה את הקשר בין מדינת ישראל למוסדות הלאומיים ומחלישה את מעמדם המיוחד ככאלה. יתרה מזאת, בסעיף 22 ברפורמה, מתגלה רצונה של הממשלה לעשות שינויים באמנה לצורך יישום החלטות הרפורמה, וזאת מבלי לפרט במדויק מהם השינויים האמורים.
5. בפני בית המשפט העליון עומדת עתירה כנגד ממ"י וקק"ל,¹⁸ המבקשת כי ממ"י תחזיר את קרקעותיה של קק"ל בניגוד לעקרונות היסוד של קק"ל. במידה ויימנע מקק"ל לשווק את קרקעותיה בהתאם לעקרונותיה, לא תיוותר בידיה הברירה, אלא להיפרד מהמינהל ולנהל את קרקעותיה באופן עצמאי. יתרה מכך, אף שהדבר לא נכתב מפורשות במסמכי הרפורמה הגלויים לציבור, יש הרואים בהיפרדות של קק"ל מממ"י חלק בלתי נפרד מהרפורמה, וזאת על מנת ליצור תחרות בין שני גופים אשר ישווקו את אדמותיהם בתנאי שוק חופשי.¹⁹ למרות המצב המשפטי שתואר לעיל והמגמה הכלכלית המסתמנת, אין כל התייחסות ברפורמה לסוגיית היפרדות קק"ל מממ"י, ולא ברור מהי כוונת יוזמי הרפורמה בנוגע לעתידה של קק"ל ולהסדרים שייקבעו בעניין.

¹⁴ הנוסח המלא מובא בנספח 1: "המלצות צוות מאה הימים לעניין ממ"י – רפורמה במקרקעין".

¹⁵ ר' סעיף 41.6-z' בנספח 2: "ההסכם הקואליציוני בין הליכוד לש"ס".

¹⁶ הנוסח המלא מובא בנספח 2: "ההסכם הקואליציוני בין הליכוד לש"ס".

¹⁷ ר' סעיף 9 בנספח כתב האמנה שנחתמה בין ממשלת ישראל לקק"ל, תשכ"ב-1961:

http://www.kkl.org.il/kkl/hebrew/nosim_ikaryim/al_kakal/sugiot_mishpatiot/ktav%20amana.x

¹⁸ ר' בג"צ 7242/04 אבו-ריא ואח' נגד ממ"י ואח'.

¹⁹ לדוגמא, ר' ראיון עם עו"ד שלמה בן-אליהו, אשר כיהן בעבר כמנהל ממ"י ומנכ"ל משרד השיכון, בתוכנית הטלוויזיה "לונדון

את קירשנבאום" מתאריך 3.5.09.

המלצות:

לאור האמור לעיל, מוצע לאמץ את הרפורמה במינהל מקרקעי ישראל, בכפוף לשינויים, אשר ימנעו את הפגיעה באופייה של מדינת ישראל כמדינת העם היהודי, וזאת מבלי לפגוע במטרות הרפורמה. להלן הצעותינו לשינויים ברפורמה (מספור הסעיפים נעשה בהתאמה למספור הסיכונים בפרק הקודם):

1. **קרקעות המדינה יושארו בבעלות המדינה, אך זאת מבלי לפגוע בזכויות החוכרים.** תנאי העברת הבעלות, כפי שמוצע ברפורמה, יהוו תנאי חכירה חדשים. כמו כן, לא יהיה יותר צורך באישורים הניתנים על ידי המינהל כיום. דהיינו, ניתן יהיה להמשיך ולצמצם את הממשק עם המינהל כמוצע ברפורמה, אך שיווק הקרקעות ייעשה עדיין בחכירה ולא במכר.
2. **ועדות מקומיות לתכנון ולבנייה יוסמכו בתנאי שהרשות המקומית הוכיחה יציבות כלכלית וניהול תקין** (תקציב מאוזן, שיעור גבוה של גביית מסים, וכדומה) לאורך פרק זמן של 10 שנים (לפחות שתי קדנציות מלאות). כמו כן, ערעורים (של מי שרשאי לערער גם כיום) על החלטות ועדת התכנון המקומית יוכלו להיות נידונים בפני ועדת התכנון האזורית, המושפעת פחות מלחצים פוליטיים, על פי בחירת המערער.
3. יש לתבוע ברפורמה כי חילופי קרקע עתידיים בין המינהל לקק"ל ייעשו על בסיס שני העקרונות הבאים:
 - א. הקרקעות שיועברו לקק"ל יהיו קרקעות **בנות-פיתוח** בלבד (בניגוד לקרקעות שבהן לא ניתן להתיישב).
 - ב. **ערך הקרקעות שבידי קק"ל יישמר.**
4. על מדינת ישראל **לשמור על כוחה של קק"ל במועצת מקרקעי ישראל**, גם כאשר קק"ל תופרד מהמינהל ותנהל את קרקעותיה באופן עצמאי. היחס המיוחד לקק"ל, נובע ממחויבותה המוסרית של מדינת ישראל לעם היהודי ולמוסדותיו הלאומיים.
5. על מנת שתוכל לשמור על ייעודה המקורי, יש לקבוע במסגרת הרפורמה כי **קק"ל תנהל את אדמותיה באופן עצמאי** ובנפרד מממ"י ובהתאם לעקרונות שנקבעו במסמכי היסוד בזמן הקמתה. על הרפורמה לכלול תכנית מפורטת החותרת למימוש יעד זה.