

9

מדינת ישראל

משרדי הממשלה

משרד

חטיבה: משרד ראש הממשלה
תת חטיבה: משרד ראש הממשלה - הנהלה כללית ושונות
שם תיק: תיק רקע שריכוז עוזי קרן, יועץ ראש הממשלה להתיישבות
סימול מקורי: 2001-6/2001 תקופת החומר:
מזהה פיזי: 56382 / 4 - גל מזהה פיזי:
/01/2011

מס' תיק מקורי

מחלקה

שם תיק: תיק רקע שריכוז עוזי קרן, יועץ ראש הממשלה להתיישבות.
מזהה פיזי: 56382/4-גל
מזהה פריט: R0000wyt
כתובת: 2-105-1-4-10 תאריך הדפסה: 20/09/2022

18 יוני 2001

לכבוד

תיק רקע

בנושא

- א. דו"ח מילגרום, והחלטות הממשלה בנדון.
- ב. הצעת חוק "עיגון זכויות החקלאים בקרקע".
- ג. חוות דעת ועמדות לשני הנושאים גם יחד

ריכוז חומר:
עוזי קרן

יועץ רה"מ להתיישבות

לכבוד
מנכ"ל משרד ראש הממשלה

אביגדור שלום,

**הנדון: פגישה עם ראשי התנועות המיישבות בנושא: הליכי עיגון
זכויות החקלאים בקרקע**

1. נושא זכויות החקלאים בקרקע נמצא בסדר היום הלאומי בשני משורים:
א. בדיון בג"צ (עד 1.7.01) של "הקשת המזרחית" כאשר על הממשלה להשיב בנדון. (קרוב לודאי על בסיס המלצות דר"ח מילגרום).
ב. קריאה ועדת כספים ואחריה קריאה שניה ושלישית של חוק "עיגון זכויות החקלאים בקרקע".
2. מאחר וקבעת לקיים דיון בצוות מנכ"ל בנושא זה, ומאחר ולראשי התנועות המיישבות יש השגות למספר סעיפים מהותיים בדו"ח מילגרום. ומאחר ומספר ראשי מועצה אף פנו ישירות לרה"מ בנושא זה. אבקשך לקבלם לפגישה במשרדך.
3. עקב הלר"ז הקצר נראה לי שהפגישה אם נציגי ההתיישבות העובדת צריכה להיערך עוד השבוע, ואולי אף כהכנה לדיון שלנו בצוות מנכ"ל.

עוזי קרן
יועץ רה"מ להתיישבות

העתקים: ראשי התנועות המיישבות:
התנועה הקבוצית (תק"מ קבה"א)
הקבוץ הדתי
התאחדות האכרים
תנועת המושבים
משקי בית"ר חרות
אגוד המושבים הפוה"מ
פועלי אג"י
האיחוד החקלאי
העובד הציוני



16.6.01

שעה 2100

לכבוד

ראש הממשלה
מר אריאל שרון

כבוד ראש הממשלה.

המזון: הליכי עיגון זכויות החקלאים בקרקע.

1. נושא עיגון זכויות החקלאים בקרקע נמצא בסדר היום הלאומי בשני מישורים.
 - 1.1 דיון בג'צ בתביעת הקשת המזרחית לביטול החלטות מועצת מקרקעי ישראל לענין זכויות החקלאים בקרקע לעת שינוי ייעוד.
 - 1.2 הליך חקיקה בכנסת של חוק עיגון זכויות חקלאים בקרקע (להלן "החוק").
 2. ע"פ החלטת בג'צ נדרשת המדינה ליתן תשובתה לענין עמדתה ביחס לתביעת הקשת המזרחית, עד 1.7.2001.
 3. "החוק" נמצא בשלב של דיון בוועדת הכספים של הכנסת, לאחר שעבר קריאה ראשונה, לפני הבאתו לקריאה שניה ושלישית במליאת הכנסת.
 4. סעיף 6 ל"חוק" דן בנושא של "שינוי ייעוד של קרקע חקלאית". ע"פ סעיף זה, לעת שינוי ייעודה של קרקע חקלאית רשאי החוכר לבחור באחת משתי החלופות הבאות:
 - (1) "לשלם למינהל עבור השימוש בקרקע בהתאם לייעודה החדש תמורה באותו שיעור שנחוג לשלמה לגבי שינוי ייעוד של קרקע עירונית". (להלן "חלופת היזמות").
 - (2) "לחשיב למינהל את הקרקע תמורת פיצוי כספי המהווה חלק מערך הקרקע בייעודה החדש או תמורת קרקע חליפית (להלן "חלופת הפיצוי").
- חלופת היזמות מאפשרת לחקלאי להמשיך להתפרנס מהנחלה הקרקעית המוכרת לו מזה דורות גם לעת שינוי ייעוד.
- חלופה זו באה לבטל את המצב הקיים היום על פיו לעת שינוי ייעוד חייב החוכר החקלאי להתפנות מהקרקע בנחלתו ששונה ייעודה ועליו להתמודד במכרז (שיוצע לכל המרבה במחיר) על זכות היזמות להמשיך להתפרנס מאדמתו.
- חלופת הפיצוי קובעת כי אם בחר החקלאי לוותר על זכות היזמות ולקבל פיצוי אזי שיעור הפיצוי יהיה ע"פ כללים שתקבע מועצת מקרקעי ישראל לאחר היועצות עם השרים ובאישור ועדת הכספים של הכנסת.

מכתב ליוחב 16.6.01 16:06:04

5. שורש המחלוקת וההתנגדות הנחרצת של כל המזר החקלאי על כל מיגוון זרמיו ותנועותיו לד"ח מילגרום נובע מאי הכרת הד"ח בזכותו של החוכר החקלאי לייזמות בנחלתו הקרקעית.
אי הכרת ו. מילגרום בזכות לייזמות, מעגנת את המשך קיומו של "סעיף התועבה" (SHAM CONTRACT) - סעיף 18 לחה החכירה של קרקע חקלאית המאפשר למינהל לסלק ישוב ומתיישב מהקרקע המוחכרת לו לעת שינה ייעוד.

קבלת ד"ח מילגרום פרושה קבלת עמדה כי אין כל זכות מוקנית למושבים, לקיבוצים ולמושבות במקרקעין עליו הם יושבים מזה דורות ואין כל עוד להשתתפותם ברכישת הקרקע, לטיפול בה ולהשבחתה במשך דורות.

החלטה לקבל את הד"ח, בימים אלה, תהווה הכשר, פוליטי, משפטי, מוסרי, כלכלי לעקירת יישובים ומתיישבים מהקרקע.
לדידם של מצדדי ד"ח מילגרום, כגון הקשת המזרחית, מניעת עיגון זכויות החקלאים בקרקע תאפשר את מימוש זכות השיבה של הפליטים. האם לכך תתן הממשלה יד?

6. אנו דורשים מן הממשלה כי תחליט על תמיכתה בהמשך הליך החקיקה של הצעת "החוק".

אנו דורשים כי הממשלה לא תשנה את קביעתה, כפי שהודיעו שרי האוצר והמשפטים במכתבם ליועץ המשפטי לממשלה בחודש דצמבר 2000 כי "אין לראות במסמך ו. מילגרום ובחמלצות הגלומות בו את עמדת ממשלת ישראל בנושא".

וכן כי הממשלה תקיים את החלטתה מיום 24.12.2000 (החלטה מס' 2750), כי צוות השורים שמונה לעסוק בנושא "יבוא בדברים עם יוזמי הצעת חוק עיגון ורישום זכויות החקלאים בקרקע - כדי לבחון היכן עומדת החקיקה בנושא ומהן האופציות העומדות בפניה".

כבוד ראש הממשלה, לא עת פילוג ומחלוקת עתה, לתנועות ההתיישבות ולך הרבה מאד מן המשותף. ובימים אלו חובה על כלנו להדגיש ולקיים את המשותף ולא לפעור פערים שאין ולא יהיה להם גישור ופיוס.

בברכה ובכבוד

ראשי תנועות ההתיישבות

ההצעת:
מנכ"ל משרד ראש הממשלה - מר אביגדור יצחקי.
מנהל לשכת ראש הממשלה - מר אורי שני.
יועץ ראש הממשלה להתיישבות - מר עחי קרן.
י"ר מועצה אזורית שער הנגב - מר שי חרמש.

מכתב לרח"ט 16.6.01 16/06/01 22:10

החלטות

10. עיקרי ההמלצות

א. האיזון הנדרש בין ההיבטים השונים

המלצות הצוות מבוססות על ניתוח של כל אחת מההחלטות שהתקבלו בעבר בדבר שינוי ייעודה של קרקע חקלאית בארבעה היבטים שונים ומתן ביטוי לאיזון הראוי, לדעת הצוות, של ההיבטים לגבי כל אחת מההחלטות.

ההחלטות המרכזיות שהינן בתוקף כיום בנוגע לשינוי ייעודה של קרקע חקלאית:

- שינוי ייעוד שלא לצרכי החוכרים (החלטה 727).
- שינוי ייעוד לצורך הרחבת הישובים החקלאיים (החלטה 737).
- שינוי ייעוד לצרכי תעסוקה (החלטה 717 ועוד).

ההיבטים שנותרו בהתייחס לשינוי ייעודה של קרקע חקלאית:

- שוק הדיור.
- שמירה על שטחים פתוחים והשגת יעדי התכנון.
- שמירה על נכסי המדינה וחלוקה שוויונית שלהם (ההיבט החברתי).
- נקודת ראות חוכרי הקרקע החקלאית.

עיקרי ההמלצות המפורטות להלן הן כאמור פרי ניתוח של ההיבטים השונים שנדרונו בהרחבה בגוף הדו"ח.

ב. חזוק אחיזתם של החקלאים בקרקע לצורך עיבוד חקלאי

בין יבוא חקלאי וא/או

לשם יצוא פירות

מאחר שמדינת ישראל הינה כבר כיום מהמדינות הצפופות בעולם ותחזיות שנערכו במסגרת תכנית "ישראל 2020" מצביעות על כך שעד שנת 2020 - יוכפל השטח הבנוי כיום, יש מקום להמעיט ככל שניתן בשינוי ייעודה של קרקע חקלאית, וכפי שהמליצו גורמי התכנון להתמקד בעיבוי וחזוק הערים, ובמקרים שהדבר הכרחי - לבנות בנייה רוויה בשולי הערים בלבד.

מדיניות זאת מחייבת דווקא לחזק את אחיזתם של החקלאים בקרקע, שכן עיבוד חקלאי של הקרקע תורם לשמירת הקרקע ומתאפיין בדרך כלל בהשפעות חיצוניות חיוביות.

לפיכך סבור הצוות כי יש מקום לחזק ולבסס את הזכויות וגם את החובות של החקלאי בעיבוד הקרקע כמפורט להלן וכן לחזק ולבסס את זכויות החוכר החקלאי בחלקת המגורים.

חוזה חכירה לדורות

כל עוד ייעוד הקרקע הינו חקלאי, על מינהל מקרקעי ישראל לפעול לכך שלחוכר קרקע חקלאית בתנאי נחלה תהיה זכות חוזית להמשך העיבוד החקלאי במתכונת של חוזה חכירה לדורות עם אופציה להארכה לאותן מטרות.

הכ"ח 1.1.1
1/1/1
1/1/1

מעבר לחוזי חכירה דו-צדדיים

2.

יש לבצע מעבר לחוזים דו-צדדיים לטווח ארוך בין מינהל מקרקעי ישראל לבין החוכר, וזאת בכל מקום שבו יש חוזה תלת-צדדי שבו שותפה הסוכנות היהודית ועל פיו המתיישב הינו בר-רשות של הסוכנות היהודית לתקופה של שלוש שנים.

חוזי חכירה ארוכי טווח שלא בתנאי נחלה

3.

חוזי חכירה ארוכי טווח לעיבוד חקלאי שלא בתנאי נחלה יוארכו על פי האמור בחוזים, ואולם בחוזי חכירה ארוכי טווח שבהם לא קיימת בחוזה אופציה להארכת החוזה עם סיומו, מומלץ כי מינהל מקרקעי ישראל יפעל להארכת החוזים במידה והחוכר קיים את תנאי החוזה ומטרתו, וזאת על פי חוזה החכירה ארוכי הטווח הנהוגים במינהל.

הכ"ח 1.1.1
1/1/1
1/1/1

חיוק וביסוס חובת העיבוד של הקרקע

4.

ביסוס זכויות החקלאי בעיבוד הקרקע (כל עוד ייעוד הקרקע הינו חקלאי) מחייב לחזק גם את חובתו של החוכר לעבד את הקרקע. על מינהל מקרקעי ישראל לקבוע, בתיאום עם משרד החקלאות, כללים ברורים להשבת הקרקע למינהל מקרקעי ישראל במקרה שזו אינה מעובדת (למעט הפסקה זמנית חולפת) תוך כדי מתן פיצוי לחוכר על השקעותיו.

חיוק וביסוס זכויות החוכר החקלאי בחלקת המגורים

ג.

כאמור לעיל, מוצע לחזק ולבסס את זכויות החוכר החקלאי בתנאי נחלה בחלקת המגורים שתוגדר להלן:

"חלקת המגורים" במושג תוגדר כשטח המיועד למגורים על פי אישורי מוסדות התכנון מתוך חלקה א' ("השטח הצהוב"), אך לא יותר מ- 2.5 דונם לנחלה.

"חלקת המגורים" בקיבוץ תוגדר "כשטח המחנה" אך לא יותר ממכפלת מספר הנחלות המאוישות ב- 2.5 דונם. מינהל מקרקעי ישראל יהיה רשאי במקרים חריגים לאשר בקיבוץ חלקת מגורים שונה, אם הדבר מחוייב מאילוצי תכנון, לרבות אילוצים הנובעים מהיקף השטח הבנוי בפועל, וזאת בהתאם לכללים שיקבע.

במסגרת זאת מוצע לאפשר לחוכר בתנאי נחלה לבחור בין שתי חלופות: החלופה הראשונה ניתנת ליישום מהיר יחסית והיא כוללת שינויים בחוזה החכירה המקובל כיום, כפי שנפרט להלן. החלופה השנייה מחייבת היערכות מוקדמת הן של מינהל מקרקעי ישראל והן של חוכרי הקרקע, ובבסיסה האפשרות שתינתן לבעל הנחלה לרכוש זכויות בחלקת המגורים במסגרת של חוזה חכירה מהוון.

כאן המקום להבהיר כי אין בכוונת הצוות להתערב או להשפיע בכל הקשור לאופיו של היישוב החקלאי, ויש מבין ההמלצות בתחום זה כאלו שהרלוונטיות שלהן לגבי הקיבוצים אינה מיידית, ואולם מוצע כי הזכויות יעמדו לרשות החוכרים על מנת שאם בעתיד הן תהיינה רלוונטיות ניתן יהיה אז לממשן.

1. חיווק וביסוס הזכויות בחלקת המגורים במסגרת של שינויים בחוזה החכירה (החלופה הראשונה)

בחלופה זאת ישנו תנאי החכירה של הנחלה וחוזה החכירה יתוקן בהתאם, וזאת בנושאים הבאים:

א. ביטול סעיף "שינוי הייעוד" לגבי חלקת המגורים

הסעיף בחוזה החכירה המחייב השבת הקרקע למינהל מקרקעי ישראל בעת שינוי ייעוד לא יחול לגבי "חלקת המגורים".

ב. פיצול מבנה או חלקת קרקע על פי זכויות הבנייה כיום

חוכר בתנאי נחלה במושב יוכל לפצל מבנה או מגרש אחד בשטח קרקע של עד חצי דונם מתוך "חלקת המגורים" שהוגדרה לעיל, ולהעביר את הזכויות במבנה או במגרש על שם חוכר אחר.

בעת מימוש הפיצול כאמור ישלם החוכר למינהל מקרקעי ישראל דמי חכירה מהוונים בשיעור של 66% מערך הקרקע. אם המבנה או המגרש אינו ברצף קרקעי עם המבנה הראשי של הנחלה (צירוף מגרש לנחלה) יגבו דמי חכירה מלאים.

תמורת תשלום דמי החכירה המהוונים כאמור, יערך חוזה חכירה מהוון לחלק המפוצל, כמקובל בבנייה צמודת קרקע במגזר העירוני (במקרה זה לא חל על החוכר היטל השבחה).

באזורי עדיפות לאומית יחולו ההנחות הנהוגות מעבר לדמי החכירה שפורטו לעיל.

בקיבוץ יתאפשר לרשום את יחידות המגורים על שם חברי הקיבוץ במתכונת המפורטת בהחלטה 751 של מועצת מקרקעי ישראל, ובמושב שיתופי - במתכונת המפורטת בהחלטה 692 של מועצת מקרקעי ישראל.

העוילג במוג מלמיו
אלו היא הסעיף לא
יחול לגבי כל שטח הנחלה
ולא יד חלקת המגורים
אחרי אין אלו
המגורים אשר
החלטה
החלטה

פיצול מבנה או חלקת קרקע במידה שזכויות הבנייה תורחבנה בעתיד

ג.

במידה שמוסדות התכנון יאשרו בעתיד בנייתן של יחידות דיור נוספות (מעבר לנהוג כיום בהחלטת מועצת מקרקעי ישראל), בחלקת המגורים, המינהל יגבה בגין דמי חכירה מלאים וניתן יהיה לפצלן. לגבי כל יחידת דיור שתאושר - יערך חוזה חכירה מהוון, כמקובל בבנייה צמודת קרקע במגזר העירוני. אין בהמלצה זו כדי לקבוע עמדה כלשהי בהיבט התכנוני של הרחבת זכויות הבנייה בעתיד.

חיזוק וביסוס הזכויות בחלקת המגורים במסגרת של רכישת זכויות (חוזה חכירה) - (החלופה

2.

השנייה)

מינהל מקרקעי ישראל יערך לחלופה שעל פיה ניתן יהיה לתקן את חוזה החכירה לנחלה במושב, כך שבעל הנחלה יוכל לרכוש תוספת זכויות "בחלקת המגורים" על פי הגדרתה כאמור במסגרת של חוזה חכירה מהוון. (במסגרת זאת יהיה צורך בין השאר להכין תשריטים לצרכי רישום, תכניות מפורטות ולהסדיר את המערכת החוזית בהתאם).

שיעור דמי ההיוון בגין רכישת הזכויות כאמור, ייקבע על ידי מועצת מקרקעי ישראל לאחר שהמינהל יערך תחשיב לגבי שיעור ההיוון הנדרש, תוך התחשבות בין השאר בהיבטים הבאים:

א. גובה דמי החכירה שהחוכר שילם למינהל מקרקעי ישראל עד מועד רכישת הזכויות.

ב. הזכויות הניתנות בעת רכישתן (פטור מדמי הסכמה, מעבר לתשלום "דמי היתר" בעת תוספת זכויות, אפשרות הפיצול ועוד).

ג. ההתאמות הנדרשות לרכישת זכויות במגזר העירוני.

לאחר ביצוע רכישת הזכויות בחלקת המגורים בהגדרה לעיל, יחולו לגביה הכללים הנהוגים בחוזים עירוניים מהוונים של בנייה צמודת קרקע.

שינוי זה ייצור לראשונה במידה רבה הקבלה בין חוזה החכירה למגורים במגזר העירוני לבין חלקת המגורים במגזר הכפרי, בהתאמות הנדרשות.

שינוי ייעודה של קרקע חקלאית שלא לצרכי החוכרים (החלטה 727)

ד.

נקודת האיזון בין ההיבטים השונים הראוייה לדעתנו הינה הפחתה משמעותית של התמורה בעת שינוי ייעוד של קרקע חקלאית באזורי הביקוש, תוך הותרת תמריץ כלשהו לשם מתן מענה להיבטי שוק הדיור.

1. שיעור התמורה הנהוג כיום על פי החלטה 727 ישונה כמפורט להלן:

ש"ס	איוק	ש"ס	י"ח	20%	- באזור המרכז 10% במקום 27%
10%	20%	קנדה	תלמיד	40%	- באזור עדיפות ב' 20% במקום 28%
				60%	- באזור עדיפות א' 31% במקום 29%

(בידי החוכר תיוותר האפשרות לקבל את סכומי המינימום הקבועים בהחלטה 727 לפי סוג הגידול, או לתבוע את הפיצוי שקבוע בחוזה החכירה לרבות החזר בגין השקעותיו בקרקע).

התמורה כאמור לעיל תינתן בגין נחלות מאויישות בלבד, כך שבכל שינוי ייעוד יופחת מהתמורה המוגדלת החלק היחסי של הנחלות הבלתי מאויישות באגודה.

2. שיעור התמורה המפורט לעיל יפחת בעת שינוי ייעוד בהיקפים גדולים במיוחד וזאת כדי לתמוך ציפוף מירבי של השטחים שישונה יעודם, למנוע יוזמות לשינוי ייעוד של כל השטח החקלאי ולצמצם במקרים חריגים אלו את פוטנציאל ההתעשרות, כמפורט להלן:

א. באגודה חקלאית - חכירה בתנאי נחלה

<u>אזור מרכז הארץ</u>			
עד 200	400-200	400 ויותר	שטח שינוי הייעוד (מצטבר בדונמים)
10%	9%	8%	שיעור התמורה
<u>אזור עדיפות ב'</u>			
עד 250	500-250	500 ויותר	שטח שינוי הייעוד (מצטבר בדונמים)
20%	18%	16%	שיעור התמורה
<u>אזור עדיפות א'</u>			
עד 300	600-300	600 ויותר	שטח שינוי הייעוד (מצטבר בדונמים)
31%	27%	24%	שיעור התמורה

ע"פ 21 אגודה חקלאית

בנקודה זאת חברת הצוות גב' אורית סון סבורה כי, ראוי להסתפק בפיצוי הקבוע בהסכם החכירה בעת שינוי ייעודה של קרקע חקלאית מטעמים שיפורטו בפרק 6 בדו"ח. יחד עם זאת, פיצוי מוגדל, המופעל ככלי מדיניות לאור צרכי שוק הדיור ופיתוח העיר, אין בו פסול מבחינה משפטית ובלבד שאינו חורג מהמדידה הסבירה. הפיצוי המוצע על ידי הצוות, כאמור לעיל, עומד לדעתה בדרישה זו.

חבר הצוות ד"ר מרדכי כהן (קדמון) סבור כי יש מקום להעמיד את שיעור התמורה על פי החלטה 727 על 15% במרכז הארץ, 30% באזור עדיפות ב' ו- 40% באזור עדיפות א' וכי בשיעורים אלו אין צורך בשיעורים מופחתים כתלות בהיקף השטח שמשתנה ייעודו, וזאת מטעמים שיפורטו בפרק 6 בדו"ח.

ב. חוכר פרטי לטווח ארוך

לגבי חוכר פרטי לטווח ארוך, יחולו השיעורים שיונהגו לגבי אגודה חקלאית תוך ביצוע ההתאמות הנדרשות לגודל החלקה.

חברה לעיבוד חקלאי

ג.

לגבי חברה לעיבוד חקלאי יחולו השיעורים המפורטים לעיל לגבי אגודה חקלאית.

3. מינהל מקרקעי ישראל יוכל להציע לחוכר ובהסכמתו פיצוי בקרקע חקלאית במקום זו ששונה ייעודה והושבה למינהל, וזאת במיקום שיוצק על ידי מינהל מקרקעי ישראל. לשם כך יוכל המינהל לערוך מכרזים להשבת קרקע חקלאית שיכללו מחיר מקסימום.

ה. שינוי ייעודה של קרקע חקלאית לצרכי הרחבת היישוב

מוצע להמשיך את מדיניות הרחבת היישובים החקלאיים על פי עקרונות החלטה 737, בתיקונים הבאים:

1. התשלום למינהל מקרקעי ישראל בגין ההרחבה

חוכרי המגרשים ישלמו למינהל מקרקעי ישראל דמי חכירה מהוונים מלאים במרכז הארץ. באזורי עדיפות לאומית (על פי מפת אזורי העדיפות של הממשלה) יינתנו ההנחות הנהוגות בהתאמה.

2. דרך קביעת דמי החכירה

א. מחיר הקרקע ייקבע בשומה פרטנית לכל מגרש, על פי מלוא היקף זכויות הבנייה המאושרות בתכנית מתאר מפורטת.

ב. יש לקבוע הוצאות פיתוח נורמטיביות שיכללו, בין השאר, מרכיב של הוצאות פיתוח עבור "תשתיות על", אשר יהוו בסיס לצורך קביעת ערך הקרקע בעת השמאות. "תשתיות העל" ייקחו בחשבון השקעות בשטח הישוב הותיק שהינן נדרשות לצורך ההרחבה. "תשתיות העל" כאמור לעיל יהיו בתאום או בביצוע המועצה האיזורית. מוצע כי מינהל מקרקעי ישראל יקבע כללים ליישום עיקרון זה, על מנת לפשט את תהליכי הביצוע.

3. שטח המגרש לצרכי הרחבה

במרכז הארץ צפיפות הדירור תעמוד על 3 יחידות דירור לדונם (כ- 350 מ"ר ליחידת דירור במקום 500 מ"ר כיום), ואילו באיזורי עדיפות לאומית שטח המגרש יישאר כפי שהוא כיום (500 מ"ר).

הצורך לחסוך בקרקע מחייב לשאוף לכך שפיתוח ושיווק המגרשים יהיה עד כמה שניתן בתחומי היישוב ובמיוחד בשטחים הציבוריים שאינם בנויים, או בצמוד לדופן היישוב הקיים, ועל מינהל מקרקעי ישראל לפעול בהתאם.

7. שינוי ייעודה של קרקע חקלאית לצרכי תעסוקה

מוצע להמשיך את מדיניות הרחבת הישובים החקלאיים על פי עקרונות החלטה 717 בתיקונים הבאים:

1. התשלום למינהל מקרקעי ישראל בגין שינוי ייעוד לצרכי מתחם תעסוקה

תמורת חוזה חכירה מהוון ביעוד חדש לצרכי תעסוקה במרכז הארץ ישולמו דמי חכירה מהוונים מלאים מערך הקרקע לאחר שינוי ייעודה. באזורי עדיפות לאומית יינתנו ההנחות הנהוגות בהתאמה לאזור העדיפות.

חלף היטל ההשבחה על פי התוספת השלישית בחוק התכנון והבנייה יחול על מינהל מקרקעי ישראל.

2. שטח מתחם התעסוקה

התחרות הבלתי הוגנת בין אזור התעסוקה העירוני לזה הכפרי אינה מהותית כאשר האגודה החקלאית מרחיבה מפעל קיים או בונה מפעל נוסף לצרכי האגודה. לצורך יעדים אלו די בעשרות דונמים בודדים. התחרות הבלתי הוגנת והנזק המשמעותי לתכנון נגרם כאשר נעשה שימוש ברוב השטח המותר כיום לצרכי מתחם תעסוקתי (250 דונם במרכז הארץ). במקרים אלו נוצרים אזורי מסחר גדולים ועיוותים שונים.

מוצע לקבוע כי השטח החקלאי המירבי שניתן יהיה לשנות את ייעודו לצרכי מתחם תעסוקה יעמוד על 75 דונם באזור המרכז, 100 דונם באזור עדיפות לאומי ב' ו- 150 דונם באזור עדיפות לאומית א' (בהקשר זה עמדתו של חבר הצוות ד"ר מרדכי כהן (קדמון) מפורטת בפרק 6 בדו"ח).

יש להמשיך לראות במתחמי התעסוקה שלעיל פתרון תעסוקתי חלופי לחברי האגודה החקלאית ולא כמיזם בתחום הנדל"ן.

3. פעילות לא חקלאית ללא היתר בשטח הנחלה

- א. על מינהל מקרקעי ישראל ועל רשויות האכיפה לפעול לאכיפת החוק ולהסרת המבנים הבלתי חוקיים.
- ב. על בסיס קביעת היועץ המשפטי לממשלה, על מינהל מקרקעי ישראל לגבות מבעל הנחלה דמי שימוש ראויים מבלי שהדבר ייחשב מתן הכשר לקיומו של המבנה הבלתי חוקי.
- ג. פיזור ועדות מקומיות שאינן נוקטות בצעדים הנדרשים למניעת התופעה בתחום שיפוטן ולמנות תחתן ועדות תכנון מקומיות קראות, כפי שמוצע בהצעת החוק הממשלתית (מספר 2929).
- ד. כל טיפול של מינהל מקרקעי ישראל בבעל נחלה, ובכלל זה בתחום חיזוק וביטוס הזכויות בחלקת המגורים וחיזוק זכויות עיבוד הקרקע בהתאם להמלצות הצוות, יותנה בהסרת כל השימושים הבלתי חוקיים שבשטח הנחלה.
- ה. יש לגבות מחיר מים כמקובל בעיר בגין אספקת מים לשימושים שאינם חקלאיים כאמור, ולא את המחיר המיועד לצרכים חקלאיים שהינו מחיר מסובסד.
- ו. יש לזרז את ההסדרה החוקית של המבנים אשר עומדים בכללים שנקבעו.

המלצות אחרות

ז.

1. כל זמן שממשיך משטר של מכסות מים לאגודות חקלאיות, ומבלי להביע עמדה באשר למשטר זה, יש להפחית את מכסות המים לאחר ביצוע שינוי ייעוד לכל יעד אחר שאינו חקלאי, בהתאם לצמצום השטח החקלאי.

2. יש לטפל באופן פרטני בחוזים ייחודיים המצויים בידי חלק מהחוכרים החקלאיים.

3. במהלך עבודת הצוות הבינמשרדי הגענו למסקנה כי לאור תהליכים ארוכי טווח המתרחשים בחלק מהישובים החקלאיים יש מקום לקבוע תהליך של מעבר מישוב חקלאי שיתופי לישוב חקלאי שאינו שיתופי או לישוב קהילתי למקרים שבהם יבקשו זאת חברי הישוב החקלאי השיתופי. במסגרת זאת יש מקום להתייחס להיבטים משפטיים, להיבטי מקרקעין ולהיבטים רבים נוספים. מוצע להעריך לכך מבעוד מועד, שכן יכול שבשנים הקרובות נושא זה יעמוד על הפרק.

הוראות מעבר

ח.

בגוף הדו"ח מפורטות הוראות מעבר מהמצב הקיים למצב החדש עם אישור ההמלצות, לרבות הוראות מעבר בנוגע להסדר הקיבוצים.

מזכירות הממשלה

שמור

החלטה מס. 1060 של הממשלה מיום 06.02.2000.

פיצוי בגין שינוי ייעוד של קרקע חקלאית

"1060.

ראש הממשלה מוסר הודעה.

מ ח ל י ט י ס:

הממשלה רושמת לפניה את ההודעה כדלקמן:

בענין בג"צ 244/00 שענינו פיצוי בגין שינוי ייעוד של קרקע חקלאית, החלטתי לכוון צוות מקצועי בינמשרדי, מונחה על ידי צוות שרים, שיבחן את מכלול ההיבטים הנוגעים לשינוי ייעוד של קרקע חקלאית (שבאו לידי ביטוי, בין היתר, בעתירות לבג"צ) ויכין את המצע לדיון בממשלה.

החברים בצוות יהיו: הממונה על התקציבים, נציג משרד התשתיות הלאומיות, נציג מינהל התכנון, מנהל מינהל מקרקעי ישראל, נציג משרד ראש הממשלה, נציג משרד החקלאות ופיתוח הכפר ונציג היועץ המשפטי לממשלה.

הצוות הבינמשרדי יונחה על ידי צוות שרים בראשות שר האוצר, אשר יכלול את שר התשתיות הלאומיות, שר הפנים, שר החקלאות ופיתוח הכפר ושר המשפטים וישתתף בו היועץ המשפטי לממשלה.

ראה עוד החלטה 2760 מיום 24.12.00.

נקודת המבט של חוכרי הקרקע החקלאית - ניתוח סוגיית שינוי ייעודה של קרקע חקלאית צריך לבחון את השפעת ההחלטות הקיימות ושינויין גם על חוכרי הקרקע החקלאית שחלקם מעבדים את הקרקע שנות דור ולהם זכויות היסטוריות רבות.

בחינה זו התבססה גם על ניתוח המצב המשפטי על פי חוות דעת משפטית שהוצגה על ידי משרד המשפטים.

לדעת הצוות הבינמשרדי לא ניתן בסוגייה כה מורכבת לגבש המלצות על בסיס היבט אחד בלבד, שכן עלולה להיות בכך פגיעה בהיבטים אחרים שאף הם חשובים. לפיכך בחנו כל אחת מההחלטות בדבר שינוי ייעודה של קרקע חקלאית, בארבעת ההיבטים שפורטו לעיל, ועל סמך בחינה זאת גיבשנו המלצות אשר לדעתנו יוצרות איזון ראוי בין ההיבטים השונים.

במסגרת בחינת ההיבטים השונים מצאנו לנכון להמליץ על חיזוק וביסוס זכויות וחובות החקלאים בעיבוד הקרקע, וכן על חיזוק וביסוס זכויות החוכרים החקלאיים בתנאי "נחלה" בחלקת המגורים. ביסוס הזכויות בחלקת המגורים יכלול: מתן אפשרות מוסדרת לפיצול מבנה או מגרש מהנחלה, קביעת זכויות לעתיד אם מוסדות התכנון יאשרו בנייה נוספת בחלקת המגורים והיערכות לרכישת זכויות נוספות בחלקת המגורים בדרך של חוזה חכירה מהוון, כל זאת בתנאים הקבועים בגוף הדו"ח.

שינוי זה ייצור לראשונה, במידה רבה, הקבלה בין חלקת המגורים במגזר העירוני לבין חלקת המגורים במגזר הכפרי, תוך ביצוע ההתאמות הנדרשות.

אשר לקרקע חקלאית שייעודה משתנה, עמדת הצוות היא כי האיזון הראוי בין ההיבטים השונים מחייב מספר תיקונים בהחלטות שהתקבלו בשנות התשעים בעקבות גל העלייה ההמונית מברית המועצות. עיקר השינויים נדרשים באיזור המרכז ואילו בפריפריה השינויים המוצעים שוליים.

ראוי גם להדגיש כי חיזוק וביסוס זכויות החקלאים בתחום העיבוד החקלאי ובתחום חלקת המגורים מתייחס לכלל הישובים החקלאיים. לעומת זאת, שינוי ייעודה של קרקע חקלאית שלא לצרכי החוכרים (החלטה 727) צפוי לחול בשני העשורים הקרובים, על פי ניתוחי גורמי התכנון, לגבי מספר מצומצם של ישובים כפריים (רובם במרכז הארץ).

אנו מקווים כי הניתוח שערכנו וההמלצות הנלוות לניתוח יסייעו לקבלת החלטות בתחום חשוב זה.

בתחילת עבודת החליף מר עופר גרידינגר את גב' דינה רצ'בסקי כנציג מינהל התכנון במשרד הפנים. ביוני 2000 סיים מר אבי דרכסלר את שירותו כמנהל מינהל מקרקעי ישראל והצוות מודה לו על תרומתו. מר מירון חומש התמנה כמנהל מינהל מקרקעי ישראל וצורף כחבר בצוות במקומו. כמו כן מתחילת עבודת הצוות צורף, על דעת צוות השרים, מר גדעון ויתקון כמשקיף מטעם הקרן הקיימת לישראל.

ברצוננו להודות לאלו אשר סייעו לנו רבות בעבודתנו: גברת ימימה מזח - היועצת המשפטית למשרד האוצר, מר דרור קריספין - לשעבר מנהל האגף החקלאי במינהל מקרקעי ישראל, מר גבי דרוקר - עוזר מנכ"ל מינהל מקרקעי ישראל, מר אבי גפן - סגן הממונה על התקציבים, מר אלדד דוכן - הלשכה המשפטית משרד האוצר, גברת אלינור הורביץ - משרד המשפטים, ומר ערן פייטלסון - יועץ מינהל התיכנון - משרד הפנים.

תודה מיוחדת למר קובי הבר מאגף התקציבים אשר ריכוז ביעילות את עבודת הצוות.

ב ב ר כ ה,

יעקב אפרתי

ד"ר גבי גולן

דוד מילגרום
מירון חומש
(יו"ר)

עופר גרידינגר

אורית סון

ד"ר מרדכי כהן (קדמון)
גדעון ויתקון

(משקיף)

העתק:

מר אהוד ברק - ראש הממשלה ושר החקלאות

מזכירות הממשלה

שמור

החלטה מס. 2760 של הממשלה מיום 24.12.2000.

פיצוי בגין שינוי יעוד של קרקע חקלאית

"2760.

מ ח ל י ט י ם, בהמשך להחלטה מס. 1060 של הממשלה, מיום 6.2.2000 שענינה פיצוי בגין שינוי ייעוד של קרקע חקלאית - לרשום את הודעת ראש הממשלה כי הוא מסמיך את צוות השרים שמונה לעסוק בנושא בהחלטת הממשלה האמורה, בין היתר, לבוא בהקדם בדברים עם יוזמי הצעת-חוק עיגון ורישום זכויות החקלאים בקרקע - כדי לבחון היכן עומדת החקיקה בנושא, ומה הן האופציות העומדות בפניה.

צוות השרים, לאחר שיבחן את הסוגיה, יבהיר לממשלה אם יש צורך בהתייחסות נוספת מטעמה להצעת-החוק - וזאת בהתחשב במכלול ההיבטים של הנושא."

האם צמצמה בז'אנר ?

המטה לעיגון זכויות החקלאים בקרקע

13:24 16/06/01 :k6/6

20 בדצמבר, 2000

קראנו בצער רב את דין וחשבון הצוות הבין משרדי לבחינת מכלול ההיבטים הנוגעים לשינוי ייעודה של קרקע חקלאית ("דו"ח מילגרוס"/"הועדה"/"ההמלצות").

מצאנו כי גם ועדה זו, כקודמותיה, בחרה להימנע מלעסוק בבסיס האמיתי של הדיון, דהיינו, ההכרה בזכויות הבסיסיות של החוכרים במישור המשפטי, הכלכלי, החברתי וההיסטורי, ולפיכך החלה דרכה על בסיס ההנחה השגויה כאילו ביכולתה "לקחת" או "לתת", כרצונה. דהיינו, במרבית המקרים, מה שהתיימרה הוועדה "לתת" – ברובו כבר קיים ומעוגן בהחלטות מינהל תקופות ובנוסח חוזי החכירה; מה שהתיימרה הוועדה "לקחת" – לא ניתן לקחתו ללא התמודדות עם הזכויות שהוקנו למתיישבים לעניין זה.

לצערנו, המלצות הוועדה, כמקשה אחת, מהוות למעשה מהפך מדיניות שמשמעותו הלאמת הקרקע החקלאית מהמתיישבים, אשר מתרחש במקביל (אך הפוך) למהלך המואץ של הפרטת הקרקע העירונית וחלוקתה לחוכרים העירוניים ללא תמורה ממשית, ללא הבחנה בין עשיר לעני וללא הבחנה בין מרכז לפריפריה.

המסקנות אליהן הגיעה הוועדה יש בהן כדי לפגוע אנושות בזכויות המתיישבים ובסקטור החקלאי בכלל, והן יובילו להכרח לכאוס מוחלט בתחום המקרקעין במדינה.

לכאורה, לא ביטלו ההמלצות את החלטות מועצת מקרקעי ישראל הקיימות, והן אף הצדיקו במפורש את היעדים שלהן אשר אף הוגדרו כאינטרס לאומי, אולם השינויים שהכניסו בהן בפועל רוקנו אותן למעשה מכל תוכן ממשי. כך, למשל:

- ההצעה העיקרית של הצוות ל"חיזוק הזכויות בחלקות המגורים" מהווה למעשה הרעה חמורה של המצב הקיים במושב ובקיבוץ, והעצמת האפליה במצבם מול המגזר העירוני.
- הצעת הצוות לעניין שינוי יעוד לתעסוקה (717) מחסלת למעשה את האפשרות הממשית ליצירת פרנסות חלופיות במגזר החקלאי והכפרי ושוללת זכות זו (שהוקנתה במפורש בעבר למתיישבים גם לדעת הוועדה) מהמתיישבים.
- הצעת הצוות לעניין שינוי יעוד למגורים שלא לצורכי החוכר (727) מעקרת החלטה זו מכל הגיון משפטי וכלכלי ותגרור מאבק פרטני עיקש מול כל ישוב וישוב עת תזקק המדינה לקרקע לבניה.

ניתן ואולי אף רצוי להכביר מילים על עבודתה הלקויה של הוועדה וההמלצות השגויות אשר יצאו תחת ידה, ובכוונתנו לערוך תגובה מפורטת ומסודרת לעניין זה.

יחד עם זאת, במקביל, מצאנו לנכון לנסות לנתח באופן מדויק ונכון יותר את המסקנות המתבקשות מהשאלות ורסיסי הנתונים שהעלתה הוועדה; דהיינו, **אפילו על בסיס עמדותיה המוצהרות ו"מימצאיה" של הוועדה** לא היה צורך לצאת בהמלצות מקפחות ובלתי ישימות אלא ניתן ואף רצוי לגבש מדיניות הגיונית, אחידה, הוגנת, פשוטה ויעילה:

1. חוזה חכירה לדורות

הוועדה **מאשררת כי המצב קיים** המעוגן זה עשרות שנים במדיניות הקק"ל, בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל ובנוסח החוזים לדורות שהוכנו (ושחלק גדול מהם גם נחתמו) הנו כי לחקלאים **זכות בלתי ניתנת לערעור לחכירה לדורות הרשומה בטאבו**. כל שהיה עליה לעשות לעניין זה הנו להכריז על מצב קיים זה לאלתר ולקבוע צעדים מידיים לעיגון בחקיקה ובהתקשרות חוזית עם החוכרים.

2. מעבר לחוזי חכירה דו צדדיים
גם כאן, הועדה מצאה כי **עניין זה מעוגן** בהחלטות ממשלה ומועצת מקרקעי ישראל ונמצא בהליכי פישור בין המדינה, החקלאים והסוכנות. כל שנותר הנו להמליץ על צעדים מעשיים לסיום הפרשה והוצאת הסוכנות מהחוזים המשולשים.

3. חוזי חכירה ארוכי טווח שלא בתנאי נחלה
ההמלצה הרלוונטית היחידה הנה להשוות מעמד חוכרים אלה לשאר המגזר החקלאי ולמגזר העירוני, דהיינו, להורות על חידוש לאלתר של כל חוזה שהסתיים בתנאי המקוריים (בדומה ל"חכירת יובל").

4. חיזוק וביסוס חובת העיבוד של הקרקע
הועדה הציגה המלצה צינית המתעלמת, בין היתר, מהמדיניות החקלאית של המדינה ובעיקר גישה לנושא המים. לעניין זה יש לקבוע **כללים פוזיטיביים** לעידוד החקלאות ושימורה, ולא לאיים בסנקציות שאינן קבילות במדינה מודרנית וחופשית ושאינן אכזריות, אינה מעשית, אינה ראויה ואשר יהיו לה תוצאות הרת אסון לחקלאים, למדינה ולשטחים הפתוחים.

5. חיזוק וביסוס זכויות החוכר החקלאי בחלקת המגורים
הועדה הגיעה למסקנה ההגיונית היחידה, והיא שיש **להשוות את מעמד החקלאים לעניין זה למעמד החוכר העירוני**. כל שיש לעשות לעיגון המלצה זו הנו להחיל על המגזר החקלאי את הכללים הקיימים במגזר העירוני לעניין הוון זכות המגורים, הפרדה, שינוי ניצול ופיצול.
מובן מאליו, כי פתרון נכון זה מיתר את הצורך בדיון ואת המסקנות השגויות לעניין הרחבת הישובים והחלטה 737.
מספר הבתים שניתן לבנות, גודל המגרשים, גודל הישוב וכד' הם עניין לרשויות התכנון ואין לו כל קשר לדיון בזכויות החוזיות והקנייניות של המתישבים.

6. שינוי יעוד לצרכי תעסוקה
הועדה קבעה באופן מפורש כי למתיישבים עמדה מאז ומעולם הזכות לשנות ייעודו של כל חלק מהקרקע החכורה על ידם לשימושים שונים של "מפעל", וכי זכות זו הלכה והתפתחה, במקביל (אך בפיגור מסויים) לשינויים במגזר העירוני, עד לגיבוש המנגנון הקבוע ב"חוזה קיבוץ" ובהחלטה 717. כל שנותר לעניין זה הוא לקבוע גם כאן את המנגנון הדומה, האחיד והפשוט הנוהג במגזר העירוני לעניין שינוי יעוד וניצול.

מיותר לציין כי מנגנון פשוט והוגן זה גם יתרום לזירוז הסדרתה של הפעילות הלא חקלאית בשטחי הנחלות, **עליה המליצה הועדה**.

גם כאן נעיר, כי גודל השטחים שישנו יעודם, אם בכלל, ומיקומם, הוא עניין לרשויות התכנון לענות בו ואין בו כדי להשפיע על הזכויות החוזיות והקנייניות של החוכרים.

7. שינוי יעוד למגורים בשטחים גדולים "שלא לצרכי החוכר"
אפילו מהסקירה הלקויה, השגויה והבלתי ממצה שבחלק הראשון של חוות הדעת יכול כל בר דעת להסיק את העובדות הבאות:

- מעולם לא שונה יעודה של קרקע חקלאית שלא בהסכמת החוכר.
- ה"פיצוי החקלאי" הנו יותר אגדה מאשר מציאות, והוא יושם במספר מוגבל של מקרים בעבר, וגם אז רק בהסכמת החוכר.
- מרבית העסקאות בקרקע החקלאית ששינתה יעודה בעבר ליעוד של מגורים ו/או תעסוקה, ובוודאי שבשלושים השנים האחרונות, נערכו על בסיס ערכה של הקרקע ביעודה החדש, כאשר לחוכר היתה האופציה להשאיר ברשותו את המקרקעין או חלקם ביעודם החדש.

לפיכך, גם כאן, כל שיש לעשות הנו לעגן מצב קיים זה על פי הכללים הנהוגים במגזר העירוני. לעניין זה נעיר, כי הועדה **אכן התיימרה לאמץ את עמדת החקלאים לעניין**

השוואת שווי ה"הנחה"/"הטבה" למגזר העירוני, אלא שהיא נכשלה בהבנת העניין ובעריכת החישובים הנדרשים.

הועדה שגתה קשות בשלילת הטבות מהחקלאים באיזורי **עדיפות לאומית**, בניגוד לנהוג כלפי מגזרים אחרים ובניגוד למטרותיה המוצהרות לעניין זה.

הועדה נכשלה גם בקיפוח ואפליית חוכרים "**פרטיים**" לעומת חוכרים בתנאי נחלה ועוד יותר לעומת **חברות העיבוד** הגדולות, להן העניקה תנאים משופרים ובלתי מוצדקים, במיוחד לאור היומרות שהציגה לעניין זה בגוף הדו"ח.

עוד נעיר, כי פרט למלל בלתי ברור לעניין "צדק חברתי" לא הסבירה הועדה מדוע ראו להתייחס לעניין זה כלפי המגזר החקלאי בלבד, ללא כל הצדקה וללא ההשוואה המתבקשת לחוכרי קרקע לאום עירונית למגזרים ולתעסוקה. יש לזכור כי הועדה אף קבעה מפורשות כי לא ניתן ואין טעם להעריך את השווי הכולל של הקרקע שישונה יעודה, ובכך **סתמה את הגולל על "דמוניזציית המיליארדים"** שריחפה כל העת ברקע העיסוק בנושא זכויות החקלאים בקרקע והשפיע באופן מזיק ביותר תוך מניעת התייחסות ריאלית והוגנת כלפי המתיישבים.

לעניין גודל השטח שישנה יעודו, מדיניות התכנון וכד', כל שיש לומר הנו כי עניין זה אינו יכול להצדיק בשום אופן שלילת זכויות קנייניות מהחקלאים, ואין לא מקום בדיון בזכויות אלה.

הסדרי החובות

8.

הועדה התעלמה כמעט לחלוטין ממצבו הקשה של המגזר החקלאי ומהסדרי החובות החלים על מרבית הישובים, ובשל כך, בין היתר, עלולות המלצותיה לחבל ואף לחסל לחלוטין הסדרים אלה והאפשרות לפירעון החובות ולשיקום הישובים.

תיקון ההמלצות כאמור לעיל, עולה בקנה אחד עם הסדרי החובות ויתרום למימושם ולסיומם לטובת החקלאים, הנושים והמדינה.

לסל

050-331142

30.5.01

03-6925333 - שלם זקן
04-6608132 - ת
03-6925358 - נקס

לכבוד

נכבדי,

חוק עיגון זכויות החוכרים החקלאיים בקרקע

רצ"ב חומר לעיונד, לקראת קריאה שניה ושלישית של הצעת החוק לעיגון זכויות החקלאים בקרקע וזכאים לדיור ציבורי, תושבי ערי פיתוח ושכונות מצוקה, התשס"א - 2001.

התנועה הקיבוצית מבקשת ממך באופן אישי את תמיכתך בעיגון זכויותינו בקרקע והצבעתך בעד החוק בקריאה שניה ושלישית בכנסת.

בברכה,

נתן טל

מזכיר התנועה הקיבוצית



רשומות

הצעות חוק

1 בינואר 2001

2971

1 בסבת התשס"א

עמוד

- הצעת חוק עיגון ורישום זכויות בקרקע של חקלאים ושל זכאים לדיור ציבורי,
תושבי ערי פיתוח ושכונות מצוקה, התשס"א - 2001 410
- הצעת חוק עיגון ורישום זכויות חקלאים וזכאים אחרים בקרקע, התשס"א - 2001 414
- הצעת חוק לעידוד השקעות הון (תיקון מס' 51) (הטבות למפעלים בנגב),
התשס"א - 2001 418
- הצעת חוק מענק מיוחד לעידוד הנגב (תיקוני חקיקה), התשס"א-2001 419

מתפרסמת בזה הצעת חוק של חברי הכנסת מטעם ועדת הכספים של הכנסת:

הצעת חוק עיגון ורישום זכויות חקלאים וזכאים אחרים בקרקע, התשס"א-2001

פרשנות 1. בחוק זה –

"אגודה" – אגודה רשומה כהגדרתה בפקודת האגודות השיתופיות¹, העוסקת בחקלאות או שחבריה, כולם או מקצתם, עוסקים בחקלאות (להלן – אגודה חקלאית), שהיא מושב עובדים, כפר שיתופי, קיבוץ, מושב שיתופי, אגודה שיתופית חקלאית או תאגיד אחר שעיקר עיסוקו בחקלאות;

"מקרקעי ישראל" – כמשמעותם בחוק יסוד: מקרקעי ישראל²;

"המינהל" ו"מועצת מקרקעי ישראל" – כמשמעותם בחוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960³;

"נחלה" – חלקת קרקע המהווה מקרקעי ישראל, בשטח שקבע שר החקלאות ופיתוח הכפר, המיועדת למתיישב לצורך מגוריו ופרנסתו;

"קרקע חקלאית" – חלקת קרקע המהווה מקרקעי ישראל, שמתקיים בה אחד מאלה:

- (1) נערך לגביה הסכם לחכירה או לשכירות או לשימוש כקרקע בתנאי נחלה;
- (2) היא מוחכרת לשימושים חקלאיים בחוזה חכירה לתקופה של 21 שנים לפחות;
- (3) היא מושכרת לשימושים חקלאיים בחוזה שכירות עונתי, למי שאינו חוכר בתנאי נחלה, ובלבד ששטחה אינו עולה על שטח נחלה הנהוג באותו אזור;

"חוק המקרקעין" – חוק המקרקעין, התשכ"ט-1969⁴;

"שכירות", "חכירה" ו"חכירה לדורות" – כמשמעותם בסעיף 3 לחוק המקרקעין;

"מוסד מיישב" – כהגדרתו בחוק המועמדים להתיישבות חקלאית, התשי"ג-1953⁵;

* הצעת חוק מס' פ/1330; הועברה לוועדה ביום ח' בתמוז התש"ס (11 ביולי 2000).

¹ חוקי אי"י, כרך א', עמ' 336.

² ס"ח התשי"ד, עמ' 56.

³ ס"ח התשי"ד, עמ' 57.

⁴ ס"ח התשכ"ט, עמ' 259.

⁵ ס"ח התשי"ג, עמ' 126.

"חוכר" – בעל זכות חכירה או זכות שכירות בקרקע חקלאית, למעט מוסד מיישב, ולרבות אגודה, חוכר משנה, שוכר משנה או בר רשות, ובלבד שנתקיים בהם אחד מאלה:

- (1) הוא מחזיק בקרקע חקלאית מכוח חוזה חכירה לתקופה של 21 שנים או יותר או מכוח חוזים מתחדשים בתנאי נחלה;
- (2) הוא מחזיק בקרקע חקלאית מכוח חוזה שכירות עונתי שחודש לפרק זמן מצטבר של 15 שנים לפחות לפני תחילתו של חוק זה, בין אם הוא מחזיק בקרקע המקורית שהוקצתה לו ובין בקרקע חלופית;
- (3) הוא מחזיק כדין בנחלה כבר-רשות של האגודה;

"השרים" – השר הממונה על המינהל ביחד עם שר החקלאות ופיתוח הכפר.

- | | |
|---|--|
| <p>(א) חוכר אשר ביום תחילתו של חוק זה החזיק כדין בקרקע חקלאית לצורכי עיבודה, רואים אותו כבעל זכות חכירה לדורות בקרקע האמורה לתקופה של 49 שנים מיום תחילת החזקתו בקרקע.</p> <p>(ב) חוכר כאמור בסעיף קטן (א) זכאי להארכת חוזה החכירה ל-3 תקופות נוספות של 49 שנים כל אחת.</p> | <p>2. זכות חכירה לדורות בקרקע חקלאית</p> |
| <p>על אף האמור בסעיף 2, המינהל יחכיר נחלה, או חלק ממנה, למחזיק בה כדין בחוזה חכירה ישיר דו-צדדי לתקופה כאמור בסעיף 2 -</p> <p>(1) באגודה, למעט בכפר שיתופי - על פי החלטת האסיפה הכללית של האגודה;</p> <p>(2) בכפר שיתופי - בתיאום עם האגודה;</p> <p>ובלבד שהשטח שהוחכר לא יעלה על השטח שנקבע לנחלה באותו אזור.</p> | <p>3. זכות חכירה לדורות באגודה</p> |
| <p>בכפוף לאמור בכל דין, זכויות חכירה לפי סעיפים 2 ו-3 יירשמו על ידי המינהל על שם החוכר בפנקסי המקרקעין המתנהלים לפי חוק המקרקעין, או התקנות על פיו, תוך 24 חודשים מיום קבלת ההחלטה כאמור בסעיף 3.</p> | <p>4. רישום בפנקסי המקרקעין</p> |
| <p>(א) הוראות סעיפים 2, 3 ו-4 יחולו גם על חוכר שהוא בר רשות של מוסד מיישב.</p> <p>(ב) להבטחת פרעון יתרת ההלוואות של חוכר כאמור בסעיף קטן (א), רשאי המוסד המיישב לדרוש כי עם רישום הזכויות במקרקעין לפי סעיף 4 תירשם לזכותו משכנתה כמשמעותה בחוק המקרקעין; עד לרישום הזכויות כאמור, רשאי המוסד המיישב לדרוש מהחוכר התחייבות בכתב לרישום המשכנתה.</p> | <p>5. זכויות חוכר ממוסד מיישב</p> |
| <p>(א) לא יאושר שינוי ייעוד של קרקע חקלאית (להלן – שינוי ייעוד) אלא אם כן הוא עומד בכל הוראות חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965⁶ והוכח להנחת דעתם של השרים ושל מוסדות התכנון כי התקיימו לגבי שינוי הייעוד התנאים הבאים, כולם או מקצתם:</p> | <p>6. שינוי ייעוד של קרקע חקלאית</p> |

⁶ ס"ח התשכ"ה, עמ' 307.

א"י (א"י) ח"י

לא יאושר שינוי ייעוד של קרקע חקלאית (להלן - שינוי ייעוד), וק"א א"ל, א"א אלא אם כן הוא עומד בכל הוראות חוק התכנון והבניה, והוכח להנחת דעתם של השרים ושל מוסדות התכנון כי התקיימו לגבי שינוי הייעוד התנאים הבאים, כולם או מקצתם:

(ב) 6

- (1) הוא נובע מצורך לאומי חיוני;
- (2) הוא יבטא לחיסכון מרבי בניצול הקרקע;
- (3) נלקחו בחשבון הצורך בשימור שטחים פתוחים באזור ושמירה על איכות החיים של התושבים בו;
- (4) מטרתו של שינוי הייעוד להבטיח המשך קיומו והתפתחותו של הישוב החקלאי שבו הוא נעשה.

* מחלק
א"ל
ש"ס

שונה ייעודה של קרקע חקלאית כאמור בסעיף קטן (א), רשאי למנוע מי שמהווה בקרקע חקלאית מפנה חניה שכירות עונת באמור בפסקה (2) להגדרה "חוכר" שבסעיף 1, לבחור באחת מבין החלופות הבאות:

(ג) 6

(1) לשלם למינהל עבור השימוש בקרקע, בהתאם לייעודה החדש, תמורה באותו שיעור שנהוג לשלמה לגבי שינוי ייעוד של קרקע עירונית; לענין זה, "קרקע עירונית" - כהגדרתה בסעיף 1 לחוק מקרקעי ישראל, התש"ך-1960¹⁰

המחלקת חק"מ
מחלקת חק"מ

(2) להשיב למינהל את הקרקע תמורת פיצוי כספי על פיצוי הקרקע בייעודה החדש או תמורת קרקע חלופית.

(ד) השרים, ובאישור ועדת הכספים של הכנסת, רשאים לקבוע כללים לענין סעיף קטן (ג) (2).

7. אין באמור בפרק זה כדי לגרוע מכל זכות קיימת של חוכר. שמירת זכויות

8. הוראות פרק זה גוברות על כל הוראה או החלטה של המינהל או של מתעצת מקרקעי ישראל שנתקבלה לפני תחילתו, וכן על כל האמור בחוזי הכירה שנחתמו לפני יום התחילה. עדיפות החוק

9. השרים ממונים על ביצוע פרק זה והם רשאים להתקין תקנות לביצוע. ביצוע ותקנות

פרק ג': עיגון ורישום זכויות תושבים זכאים במתחם התחדשות עירונית

10. בפרק זה - הגדרות

"הועדה הבינמשרדית" - הועדה לפי סעיף 11;

4.6.9
(122)
(21)

- (1) הוא נופע מצורך לאומי חיוני;
- (2) הוא יביא לחיסכון מרבי בניצול הקרקע;
- (3) נלקחו בחשבון הצורך בשימור שטחים פתוחים באזור ושמירה על איכות החיים של התושבים בו;
- (4) מטרתו של שינוי הייעוד להבטיח המשך קיומו והתפתחותו של הישוב החקלאי שבו הוא נעשה.

(ב) שונה ייעודה של קרקע חקלאית כאמור בסעיף קטן (א), רשאי החוכר לבחור באחת מבין החלופות הבאות:

(1) לשלם למינהל עבור השימוש בקרקע בהתאם לייעודה החדש תמורה באותו שיעור שנהוג לשלמה לגבי שינוי ייעוד של קרקע עירונית; לענין זה, "קרקע עירונית" – כהגדרתה בסעיף 1 לחוק מקרקעי ישראל, התשי"ד-1960;⁷

(2) להשיב למינהל את הקרקע תמורת פיצוי כספי על פי ערך הקרקע בייעודה החדש או תמורת קרקע חלופית.

(ג) השרים, באישור ועדת הכספים של הכנסת, רשאים לקבוע כללים לענן סעיף קטן (ב).

7. אין באמור בחוק זה כדי לגרוע מכל זכות קיימת של חוכר. שמירת זכויות

8. הוראות חוק זה גוברות על כל הוראה או החלטה של המינהל או של מועצת מקרקעי ישראל שנתקבלה לפני תחילתו, וכן על כל האמור בחוזי חכירה שנחתמו לפני יום התחילה. עדיפות החוק

9. (א) בסעיף זה - "תושב זכאי" – כל אחד מאלה:

(1) זכאי כהגדרתו בחוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה), התשנ"ט-1998;⁸

(2) תושב עיר פיתוח כמשמעותה בסעיף 3 לחוק ערי ואזורי פיתוח, התשמ"ח-1988;⁹

(3) מי שמתגורר בישוב או בחלק ממנו שהממשלה הכריזה עליו כעל שכונת שיקום לפי חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 או כעל אזור שיקום לפי חוק בינוי ופינוי של אזורי שיקום, התשכ"ה-1965.¹⁰

עיגון זכויות של זכאי הדיור הציבורי, תושבי ערי פיתוח, שכונות ואזורי שיקום

(ב) הוראות חוק זה יחולו, בשינויים המחויבים, גם על תושב זכאי.

⁷ ס"ח התשי"ד, עמ' 56.

⁸ ס"ח התשנ"ט, עמ' 2.

⁹ ס"ח התשמ"ח, עמ' 98.

¹⁰ ס"ח התשכ"ה, עמ' 279.

- ביצוע ותקנות 10. השרים ממונים על ביצוע חוק זה והם רשאים להתקין תקנות לביצועו.
- תחילה 11. תחילתו של חוק זה ביום ____*.

דברי הסבר

למרות שאין חולק על זכויותיהם ההיסטוריות, הכלכליות, החברתיות והמשפטיות של החקלאים על הקרקע עליה הם יושבים ואותם הם מעבדים 50 ואף 100 שנים, זכויותיהם של מרבית החוכרים החקלאים אינן מוסדרות כראוי, אינן מעוגנות בהסכמי חכירה לדורות ואינן רשומות בפנקסי המקרקעין.

כפי שקבע בית המשפט העליון, חובה ציבורית, משפטית ומוסרית מוטלת על המדינה ורשויותיה לעשות "כדי שזכויותיו של מי שמשקיע שנותיו, כוחו ואונו במשק חקלאי יוכרו ויעוגנו כדבעי וכדי שיוסרו אי הבהירויות והספקות בסוגיה זו" כמאמר כבוד הנשיא שמגר בע"א 103/89 **אזולאי נ' אזולאי**, פ"ד מה(1) 477, 484.

הצעת החוק באה לתקן מצב זה ולעגן את זכויות המתיישבים בקרקע בחוזי חכירה זו צדדיים לדורות, בדומה לשאר החוכרים של מקרקעי ישראל.

הצעת חוק זו קובעת כי שינוי יעוד של קרקע חקלאית ייעשה במשורה ולאחר שהוכח חיסכון מרבי בשימושי הקרקע, ובתנאים קבועים, ברורים, פשוטים ואחידים.

אין בהצעה זו כדי להקנות, "לחלק" או "להקצות" זכויות, אלא אך לעגן ולקיים בצורה פורמלית ומפורשת זכויות קנייניות קיימות; זהו צעד הבא לתקן את המחדל המתמשך זה עשרות שנים של המינהל והממשלה בקיום המתחייב מההסכמות ההיסטוריות שלהם עם המתיישבים.

על פי הצעת החוק יעוגן מנגנון קבוע, אחיד והוגן לשינוי ייעוד המשותף לכל החוכרים של מקרקעי ישראל – לטובת החוכרים ולטובת הכלל. מנגנון זה מקנה לחקלאי תמורה כלכלית סבירה הדומה לתמורה המתקבלת על פי החלטות מועצת מקרקעי ישראל הקיימות ואף מבטיח המשך עבודה של הקרקע החקלאית ושינוי יעודה רק לצרכים מאושרים תוך שמירה על שטחים פתוחים וריאות ירוקות.

מוצע שהוראות חוק זה יחולו, בשינויים המחויבים, גם על זכאי הדיור הציבורי, דהיינו מי שמתגורר כדין או על פי חוזה תקופה של חמש שנים רצופות לפחות בדירה ציבורית, שהיא בבעלות או בחכירה לדורות של חברה לדיור ציבורי, ואין לו דירה אחרת. כמו כן, מוצע שהוראות חוק זה יחולו על תושבי ערי פיתוח, שכונות שיקום ואזורי שיקום.

* המועד ייקבע בעת הכנת הצעת החוק לקריאה שניה ולקריאה שלישית.

חברי הכנסת: שלום שמחון, ישראל כ"ץ, צבי הנדל, אבשלום וילן, ענת מאור, יאיר פרץ.

30/05/01

זכויות החוכרים החקלאים בקרקע – נייר עמדה

התביעה של החקלאים היא לנהוג בהם כבכל חוכר אחר ולבטל האפשרות לסלקם מהנחלה שבחכירתם בעת שינוי ייעוד הקרקע.

פניה לפורום "שרינו" ולסיעת מפלגת העבודה :

לפעול בממשלה ובכנסת ולתמוך בפעולות תנועות ההתיישבות העובדת בצעדים המפורטים להלן:

1. סיום הליכי החקיקה בקריאה שניה ושלישית של הצעת החוק לעיגון ורישום זכויות בקרקע של חקלאים וזכאים לדיור ציבורי, תושבי ערי פיתוח ושכונות מצוקה, התשס"א – 2001.
2. ביטול סעיף 18א' של חוזה החכירה לדורות וביטול האפשרות הנתונה למינהל בחוזה החכירה לסלק ישוב מהקרקע המוכרת בהתראה של 90 יום.
3. לתמוך בדרישת תנועות ההתיישבות מהקק"ל להודיע על הסכמתה לבטל את הסעיפים המקפחים בחוזה החכירה לדורות.

דברי הסבר:

המציאות הקיימת היא כי אם שונה יעודה של קרקע חקלאית זכאי מנהל מקרקעי ישראל להביא את החכירה לסיום ולסלק את החקלאי מאותה הקרקע. מציאות זו היא תולדה של סעיף 18 לחוזה החכירה. מבחינת החוכרים החקלאים זהו מצב מעוות, מפלה ולא צודק.

הואיל ועמדת המוצא היא כי בשינוי יעוד מסולק החוכר החקלאי מהקרקע שבחכירתו, עוסקות החלטות מועצת מקרקעי ישראל שעניינן שינוי יעוד, בפיצוי בלבד, כאשר הסילוק הוא בגדר עובדה מוגמרת. החקלאים מערערים על "עובדה מוגמרת" זו.

החקלאים תובעים כי ינהגו בהם כבכל חוכר אחר וכי יוסר האיום ותבוטל האפשרות לסלקם מהקרקע ששונה יעודה.

החקלאים מבקשים כי תעוגן זכותם, כזכותם של חוכרים אחרים, להמשיך לחכור את הקרקע ולהתפרנס ממנה ביעודה החדש, וזאת בתשלום מלא עבור חוזה החכירה ביעוד החדש וכן תשלום כל המסים המתחייבים בשינוי יעוד.

יודגש, החקלאים אינם מבקשים בעלות בקרקע ואין הם מבקשים כי תינתן להם קרקע במתנה - תביעתם היא להמשיך לחכור את הקרקע, ביעודה החדש, במחיר מעודכן מלא, כפי שזכאים לעשות חוכרים אחרים.

לחוכרים החקלאיים מקרב ההתיישבות העובדת זכויות היסטוריות בקרקעות המיושבות על ידם מזה דורות. החכרת נחלות הקרקע לישובים נועדה למטרת פרנסה והתיישבות קבע, וההסדרים הפורמליים לא נועדו לפגוע במעמדם של הישובים ובזכויותיהם.

בימים אלה בהם הפרישה המרחבית נמצאת בראש סדר העדיפות הלאומי, ראוי הוא להפסיק את חוסר הוודאות השורר משך שנים ביחס למשטר הקרקעי במדינת ישראל.

הצעת חוק עיגון זכויות החקלאים בקרקע מנסחת, בסעיף 6(ג)(1), הסדר הנותן מענה ראוי לתביעת החקלאים - "שונה יעודה של קרקע חקלאית... רשאי החוכר... לשלם למנהל עבור השימוש בקרקע בהתאם ליעודה החדש, תמורה באותו שיעור שנהוג לשלמה לגבי שינוי יעוד של "קרקע עירונית"..."

הצעת חוק זו באה לתקן עוול היסטורי ולשנות מצב של איום מתמיד וקבוע, שלשמחת החקלאים טרם מומש, לסלק את החוכרים החקלאים מהקרקע ששונה יעודה. ההצעה מפרטת את כל הסייגים, המגבלות ואמצעי הבקרה של רשויות השלטון, בראשן רשויות התכנון והבניה, שנועדו להבטיח שמירה על האינטרסים של הציבור ושל המדינה לעת שינוי יעודה של קרקע חקלאית.

חוות הדעת שהוכנה ע"י פרופ' גבריאלה שלו מצביעה על כך כי עמדתם של החקלאים, התובעת הכרה במעמדם ובזיקתם ארוכת השנים למקרקעין בעת שינוי הייעוד, אינה מעוגנת רק בטיעונים בעלי אופי מוסרי וחברתי חזק, אלא גם בעקרונות משפטיים כבדי משקל, המהווים כיום חלק מעקרונות היסוד של המשפט הפוזיטיבי בישראל. עקרונות אלה מובילים למסקנה הברורה, כי זכויות החקלאים במקרקעי ישראל חורגות במהותן אל מעל ומעבר למשתקף באספקלריה הפורמלית של חוזי השכירות והחכירה, ולמסקנה כי הן המשפט הפרטי והן המשפט הציבורי והחוקתי של מדינת ישראל מבססים את ההכרה העקרונית בזכויות החקלאים באדמותיהם, ומעניקים לזכויות אלה הגנה משפטית איתנה.

התנועה הקיבוצית

31 במאי 2001

נוסח סעיף 18 א' - סעיף "הנישול והסילוק"

להלן נוסח שני סעיפי ה"תועבה" "SHAM CONTRACT" סעיפים אלה, דורשים החקלאים שיוצאו ויימחקו מחוזה החכירה:

1. סעיף 18 א':

אם ישתנה ייעודו של המוכר או כל חלק ממנו על ידי תכנית בעלת תוקף או על פי דין, למעט שינוי ייעוד לפי סעיף 9 (א) לחוזה זה, יהיה המינהל זכאי להביא את החכירה שלפי החוזה לסיומה לגבי אותו חלק שייעודו שונה, אף אם לא תמה תקופת החכירה או כל תקופה נוספת ולהחזיר לעצמו את החזקה באותו שטח. המינהל יתן לקיבוץ הודעה מוקדמת על מועד סיום החכירה כאמור. אין באמור בסעיף זה כדי לגרוע מהאמור בסעיף 9 (ד), סיפא. לעניין סעיף זה, מתן היתר על פי דין להקמת מתקן בטחוני, כמוהו כשינוי ייעוד.

2. סעיף 19 א':

לא חודשה החכירה החכירה בתום תקופת החכירה או בתום התקופה הנוספת וכן עם סיומה המוקדם של החכירה לגבי המוכר או כל חלק ממנו בשל ביטול החכירה או מכל סיבה אחרת, הכל לפי העניין, יהיה על הקיבוץ לפנות את המוכר או את החלק שלגביו נסתיימה החכירה כאמור בתוך 90 יום, מכל אדם וחפץ ולהחזירו להחזקת המינהל במצב תקין וחופשי מכל חוב, עיקול, משכנתא, שיעבוד או זכויות צד ג' כלשהו, וכן מתחייב הוא לא לעקור כל מטע, לא להרוס כל מבנה ולא לפרק כל דבר המחובר לקרקע חיבור של קבע (כל אלה להלן - המחברים), אלא אם נדרש על ידי המינהל לעשות כן. לא קיים הקיבוץ התחייבותו לעיל, יהיה המינהל רשאי לעלות על השטח ולתפוס בו חזקה.

התנועה הקיבוצית

רח' לאונרדו דה וינצ'י 13 תל-אביב 61400 טלפון: 03-6925373 פקס: 03-6951195

30/05/2001

עשרת הדברות

המצביעות על כך כי החוק לעיגון זכויות החקלאים בקרקע,
מעגן זכויות קיימות ואינו יוצר זכויות חדשות

1. החכירה להקמת ישוב הינה חכירה לעד.
2. החכירה לעולם עומדת - התנאים משתנים ומתיישנים.
3. הישובים רכשו את הקרקע ונתנו אותה לק"ל ולמדינה. לא המדינה נתנה להם.
4. כמעט כל הישובים קמו לפני הקמת המינהל ולמעלה ממחציתם - לפני קום המדינה.
5. הוצאות פיתוח הקרקע והשבחתה בהם נשאו הישובים, היו מרכיב מכריע ברכישת הקרקע, שהיה גבוה לפחות פי 4 ממחיר הקרקע.
6. אחרי 50 - 75 ו - 100 שנים, קיימת לחוכרים זכות קדימה לפיתוח לכל מטרה.
7. מטרת החכירה היא לפרנסה לחוכר ולישוב - לפי שינויי העיתים.
8. גם חוק חובת המכרזים מעניק זכות קדימה למחזיק בקרקע במחיר השמאי, בניכוי שווי האחזקה.
9. מקורות החכירה ותנאיה בעיר ובכפר הם זהים.
10. אין להפלות את החוכרים הכפריים לעומת החוכרים העירוניים, ויש להחיל את הסדר דמי ההיתר על החכירות הכפריות.

זכויות החקלאים במקרקעי ישראל / פרופ' גבריאלה שלו

תקציר עיקרי חוות הדעת

תמורות כלכליות וחברתיות, משפטיות וציבוריות, שחלו במדינת ישראל בשני העשורים האחרונים, העלו על סדר היום הציבורי את סוגיית עיגון זכויותיהם של החקלאים, המחזיקים בקרקעות חקלאיות ברחבי ישראל.

מהבולטות מבין התמורות האמורות ניתן להזכיר בתחום הכלכלי והחברתי את הפחיתה הדרמטית בניצול הקרקע החקלאית כאמצעי יצור ואת המעבר של חלק ניכר מהמגזר החקלאי לתעשיות עתירות ידע ומפעלים תעשייתיים; את ירידת משקלו של הייצור החקלאי בתוצר הלאומי בשל תחרות הולכת וגוברת עם משקי מדינות זרות; את גל העליה הגדול מברית המועצות לשעבר, אשר יצר צורך מתגבר בהעמדת קרקע לבניה; ואת תנופת המרות ייעודן של קרקעות חקלאיות, שנועדו לשרת מטרות אלה. כל זאת לרקע מגמת ההפרטה במשק הישראלי וירידת הריכוזיות כמאפיין של המשק השיתופי בקיבוץ ובמושב.

בתחום המשפטי והציבורי ראויה לציון המהפכה החוקתית, שהביאה עימה הגברת מודעות לזכותו של הפרט להגנה על קניינו. מודעות זו הביאה להגברת תחושת חוסר הנוחות ממצבם המשפטי הפורמלי של החקלאים. תחושה זו הובעה על ידי בתי המשפט בישראל, וקיבלה ביטוי בקריאה להסדרת חקיקתית של זכויות החקלאים. בנוסף, מן הראוי לציין את בעיית הפער בין זכויות המחזיקים במקרקעי ישראל במגזר החקלאי לעומת חבריהם במגזר העירוני, בעיה אשר נחשפה, צברה תאוצה והחריפה ביתר שאת בשל המגמות הכלכליות והחברתיות, שתוארו לעיל.

לאור תמורות ומגמות אלה, מבקשים ותובעים היום חקלאי ישראל הכרה עקרונית, מפורשת וברורה בזכויותיהם בקרקעות החקלאיות אותן החזיקו ועיבדו בזעת אפיהם משך עשרות בשנים, אותן פיתחו וטיפחו, ועליהן שמרו, תוך סיכונים בנפש, עוד לפני קום המדינה, ובמשך חמישים ואחת שנות קיומה.

עמדת החקלאים היא, כי זכויותיהם במקרקעי ישראל החקלאיים שקולות כיום מן הבחינה המהותית לזכויות קניין מוגנות, המשתוות במעמדן לזכויות חכירה לדורות.

את עמדתם מבססים החקלאים על החוזים השונים, שכרתו החקלאים לפני קום המדינה עם הקרן הקיימת לישראל והמוסדות המיישבים, ולאחר קום המדינה עם מינהל מקרקעי ישראל, כשלוחן של המדינה, קק"ל, ורשות הפיתוח, בעלות המקרקעין; על הצהרות המדיניות, ההבטחות והמצגים השונים של רשויות השלטון ובעלי המקרקעין כלפי החקלאים, לרבות הבנות ברורות, שנתגבשו בענין זכויות החקלאים במשך השנים; ועל הזכות המוסרית, שהחזקה העיקשת והממושכת של החקלאים בקרקעות החקלאיות הקימה להם.

מכוח כל אלה, תובעים חקלאי ישראל הכרה בהם כבעלי מעמד של חוכרים לדורות דה-פקטו, גם אם מן הבחינה המשפטית הפורמלית טרם הוקנו להם זכויות אלה באמצעות רישום בלשכות רישום המקרקעין.

מתוקף מעמדם כבעלי זכויות חכירה דה פקטו, תובעים החקלאים הכרה בזכותם להמשיך ולהחזיק בקרקע החקלאית גם לאחר שיוחלט על שינוי ייעודה; שכן, תובעים הם הכרה בזכותם ליטול, כבעלי קניין וזכויות איתנות בקרקע, חלק פעיל בפיתוחה החדש של הקרקע, לרבות זכות להשתתפות בפירות הכלכליים, שמביא עימו הליך שינוי היעוד למשק בכללותו.

טענת החקלאים היא איפוא, על קצה המזלג, כי כיום זכאים למעשה כל המתיישבים במגזר החקלאי להכרה כבעלי זכות חכירה לדורות, בין מכוח חוזי החכירה לדורות, שנחתמו בפועל עם חלק מהחקלאים, ובין מכח ההכרה המתחייבת כיום בזיקתם למקרקעין ובמעמדם האיתן בהם.

מסיבות שונות, עליהן אעמוד בהרחבה בחוות דעתי, מורכבת התשתית המשפטית הפורמלית, בה מעוצבות כיום זכויות החקלאים בישראל, ממערכת מגוונת של חוזי חכירה ושכירות. במסגרת חוזים אלה מוגדרים החקלאים לעיתים כחוכרים, לעיתים כבעלי זכות שכירות קצרת מועד, ובמקרים רבים כבני-רשות בלבד בקרקעות החקלאיות.

מצב זה מחייב את החקלאים להתמודד כיום עם טענותיהם של אלה, המבקשים להתעלם מזכויותיהם, והמציגים זכויות אלה בפני קובעי המדיניות ובפני הציבור הרחב, כזכויות רופפות וחלקיות ביותר. למרבה הצער, נראה, כי עמדה מעין זו אומצה והובעה לאחרונה גם על ידי מינהל מקרקעי ישראל ועל ידי היועץ המשפטי לממשלה. לפי עמדה זו, מעמדו המשפטי של כל חקלאי שאינו צד ישיר לחוזה חכירה לדורות, אינו אלא מעמד ארעי של בר-רשות במקרקעין, ולכל היותר שקול הוא למעמד של בעל זכות שכירות שזכותו לעבד את המקרקעין עשויה לפקוע באופן אוטומטי בתום תקופת השכירות הקצרה.

סוגיה נוספת עולה מתוכנם של החוזים החקלאיים. ברוב רובם של חוזים אלה מופיעה הוראה, המתירה למינהל, לפי לשונה, לשנות בכל עת את ייעוד המקרקעין, ולדרוש מהחקלאי האוחז בהם לפנותם לאלתר, אף בטרם תום תקופת השכירות. כח זה מוענק למינהל ברוב רובם של החוזים במסגרת הוראה, הידועה בכינוי "סעיף שינוי הייעוד". על פי הוראה זו זכאי החקלאי במקרה כזה לפיצוי חקלאי בלבד, שיינתן לו בגין השקעותיו בקרקע, ואשר אינו מבטא זיקה כלשהי לשווי המקרקעין לאחר שינוי היעוד. לפי עמדת היועץ המשפטי לממשלה, נועד פיצוי זה לשמש רק כתמריץ לחקלאים למסירת החזקה ולפינוי מהיר של הקרקע, והוא אינו בא לבטא את זיקתם הקניינית של החקלאים לקרקע החקלאית.

נראה אפוא, כי באמצעות היאחוות בטענות פורמליות, המבוססות על ההסדרים החוזיים, שבהם מעוגנות זכויותיהם של מרבית החקלאים, מנסה כיום מינהל מקרקעי ישראל להתכחש לזכויותיהם ולמעמדם במקרקעין של כל מי, שאינם צד לחוזה חכירה פורמלי. יתרה מזאת, אם ללכת לפי גישה פורמליסטית זו, גם חקלאים בעלי חוזי חכירה לדורות, אינם אלא בעלי זכות רופפת ביותר, העלולה לפקוע כל אימת שיחפוץ המינהל בכך, בכפוף לפיצוי 'חקלאי', וזאת בשל תניית שינוי היעוד.

אכן, על אף עמדתו הרשמית הנוכחית של המינהל, הכירה מועצת מקרקעי ישראל בשורה ארוכה של החלטות, אשר קיבלה במסגרת סמכותה לקביעת מדיניות המינהל, בזכותם של המתיישבים ליטול חלק בהליכי שינוי היעוד וליהנות מפירותיו. ואולם, באופן רשמי, עמדת המינהל והיועץ המשפטי לממשלת ישראל הינה, כי מדובר במדיניות של "לפנים משורת הדין", שעה שעל פי הדין אין לחקלאים קניין כלשהו במקרקעין, וכי לשונם של חוזי השכירות והחכירה מבטאת באופן ממצה את המצב המשפטי. עמדה זו נתמכת גם בהמלצות דו"ח וועדת רונן, בחלק הנוגע להגדרת זכויות החקלאים.

מהאמור עד הנה עולה, כי השאלות המרכזיות העומדות לדיון בפניי בחוות דעת זו, הן שתיים:

האחת - האם ניתן לומר, כטענת המינהל, כי המסגרת החוזית הפורמלית אכן ממצה את תוכנן של זכויות המתיישבים החקלאיים במקרקעי ישראל, או שמא על אף מסגרת פורמלית זו יש בידי החקלאים לבסס את טענתם, כי זכאים הם להכרה בזכויות החזקה שלהם כזכויות קניין מוגנות, על כל המשתמע מכך?

והשנייה - האם במסגרת היחסים החוזיים של המינהל עם החקלאים. רשאי המינהל להפעיל כיום את תניית שינוי היעוד, ותניות נוספות, תוך שלילת ההכרה בזיקתם ארוכת השנים של החקלאים לאדמתם, כמקנה להם זכות להשתתף בפירות שינוי היעוד, או ליטול בו חלק באופן, שיבטא את זיקתם הקניינית למקרקעין?

בתי המשפט בישראל טרם נזקקו לדיון ממצה בשאלת זכויות החקלאים. חלקם הביעו דעתם, כי בהסתמך על חוזי השכירות והחכירה זכויות החקלאים אכן הינן ארעיות וחלשות ביותר, ואילו אחרים הביעו חוסר נחת מהמצב המשפטי ומאי הבהירות שבו נתונים חקלאי ישראל, אך טרם הציעו פתרון לבעיה זו במישור המשפטי.

בחוות דעתי זו אבקש להראות, כי לתחושות חוסר הנוחות, הקיימות בקרב הרשויות ובקרב הציבור בשל העוול העלול להיגרם לחקלאים, אם תתקבלנה הטענות הפורמליות בדבר מעמדם המשפטי, ישנו בסיס משפטי מוצק.

לאורך חוות הדעת אבקש לטעון ולהראות, כי תביעת החקלאים להכרה במעמדם המהותי כבעלי זכויות חכירה לדורות, בדין יסודה. אבקש להראות, כי עמדתם העקרונית של החקלאים, ותביעותיהם הקונקרטיות למתן ביטוי לזכויותיהם במסגרת הליכי שינוי היעוד, אינן נשענות רק על אדנים מוסריים וחברתיים איתנים, אלא ניתנות לביסוס ולעיגון גם במישור המשפטי, שבו מצוייה תמיכה לעמדתם בעקרונות משפטנו הפרטי והחוקתי.

נקודת המוצא לבחינה משפטית נכונה של הסוגיות שלפניי, היא עמידה על תשתית עובדתית מלאה ומדויקת, והתחשבות ברקע העובדתי וההיסטורי, כמו גם בתכלית האידיאולוגית, של המפעל ההתיישבותי-חקלאי בארץ ישראל מראשית ימיו. התעלמות ממכלול הנתונים הרלבנטיים לקביעת מהותן של זכויות החקלאים, תוך הישענות על המסגרות החוזיות הפורמליות, בטענה שהן ממצות את היחסים המשפטיים שבין החקלאים לבין בעלי המקרקעין היא, לדעתי, חוטאת ומחטיאה. אימוץ עמדה פורמליסטית זו בסוגיית זכויות החקלאים, עלול להביא להנצחת עוול חברתי משווע למגזר גדול באוכלוסייה, הראוי להוקרה ולהכרה על נכונותו ליטול חלק כה ממושך במפעל ההתיישבותי והחקלאי בארץ ישראל, גם מבלי שדרש קבלת ערבויות קנייניות פורמליות להבטחת זכויותיו.

ביסוסה המשפטי של עמדת החקלאים נעוץ, כפי שיתואר בהרחבה בחוות הדעת, הן ברקע העובדתי ההיסטורי ובתכלית האידיאולוגית המלווים את מפעל ההתיישבות החקלאית בארץ ישראל מראשיתו, והן במערכת היחסים הממושכת - מערכת ציפיות והבנות הדדית - שנקמה בין המוסדות המיישבים הלאומיים לבין החקלאים עוד לפני הקמת המדינה, ושנמשכה גם במשך כל שנות המדינה ולאחר הקמת מועצת ומינהל מקרקעי ישראל.

כפי שאראה בחוות דעתי, התנהגותם ויחסם של מועצת ומינהל מקרקעי ישראל במשך השנים ביטאו ושיקפו הכרה בזכותם של החקלאים לחזקה ארוכת טווח באדמתם, ובמעמדם כחוכרים לדורות דה-פקטו, של הקרקע החקלאית. הכרה זו באה לידי ביטוי הן באופן מפורש בהחלטות מועצת מינהל מקרקעי ישראל, והן בהתנהגויות ובמצגים של המינהל, ושל שולחותיו, בעלות המקרקעין, כלפי החקלאים במשך השנים.

כך למשל, החלטה מס' 1 של מועצת מקרקעי ישראל משנת 1965 קובעת מפורשות, כמו החלטות אחרות שבאו בעקבותיה, כי קרקע חקלאית תוחכר לתקופה שלא תעלה על 49 שנים עם זכות הארכה ל-49 שנים נוספות. בכך מהווה החלטה זו, למעשה, הצהרה והתחייבות מינהלית מצד רשויות המינהל לעגן את זכויות החקלאים כזכויות חכירה לדורות.

ההכרה העקרונית בזכות זו קיבלה ביטוי מעשי ביחסים המתמשכים בין המינהל לבין החקלאים, ובמצגים שנוצרו מצידו כלפי החקלאים מאז היווסדו. ממצגים ממושכים אלה עולה בבירור, כי ההסדרה הרעועה מבחינה משפטית של זכויות החקלאים לא נתכונה לשקף מעולם את זכויותיהם המהותיות, אלא היוותה אך מסגרת פורמלית ארעית וזמנית.

הרקע ההיסטורי העובדתי מלמד, כי באופן היסטורי זכויותיהם של חקלאים רבים עוגנו בעבר בחוזי חכירה לדורות, שנכרתו ביניהם לבין המוסדות המיישבים דאז מתוך הסכמה ברורה כי החקלאי מקבל זכות חזקה בקרקע לצמיתות, זכות הקרובה עד מאוד לבעלות. חוזים אלה, אשר חלקם ידוע גם בכינוי "החוזים הירוקים" של הקרן הקיימת לישראל, העניקו למתיישבים החקלאיים זכויות חכירה קניניות ואיתנות בקרקע, ולא נכללו בהן הוראות השוללות את זכויות החקלאים המאפשרות לגופים המיישבים לדרוש את פינוי המייד של המתיישב מאדמתו במקרה של המרת יעוד הקרקע, באופן שבו הדבר נעשה בחוזי השכירות והחכירה החדשים שנחתמו עם המינהל.

יתרה מכך, חלק מאדמות אלה, שעליהן חלו "החוזים הירוקים" היה בשעתו בבעלותם הפרטית של חקלאים, אשר רבים מהם העבירו את זכויות הבעלות באדמותיהם לקרן הקיימת לישראל תוך הסתפקות בקבלת זכות חכירה לדורות, וזאת משיקולים לאומיים טהורים, ובהסתמך על ההבנות ועל ההבטחות שניתנו להם, לפיהן מעמדם במקרקעין לא ישתנה דה-פקטו בשל שינוי המצב המשפטי הפורמלי.

והנה, לאחר קום המדינה והקמת מינהל מקרקעי ישראל מכח חוק מקרקעי ישראל, תש"ך-1960, הומר ההסדר המשפטי הקודם בחלק ניכר מהישובים החקלאיים, בחוזה שכירות תלת-שנתי. סיבת המעבר לחוזי שכירות קצרי מועד היתה נעוצה ברצון ליתן מענה לבעיה משפטית טכנית במהותה, עליה אעמוד בגוף חוות הדעת, ואשר הקשתה על רישום זכויות החכירה של החקלאים בלשכות רישום המקרקעין. בעיה טכנית זו מנעה מהמינהל ליישם בפועל את מדיניותה המוצהרת של מועצת מקרקעי ישראל, אשר למן החלטתה הראשונה הכירה השכם והערב בזכותם של חקלאי ישראל לרישום זכות חכירה לדורות על אדמותיהם החקלאיות.

הבנת הרקע ההיסטורי הרלבנטי מביאה איפוא למסקנה ההגיונית והמתחייבת, והיא, שהחוזים המתחדשים קצרי המועד לא באו מעולם לגרוע מזכויות החקלאים לפי חוזי החכירה ארוכי הטווח שקדמו להם, אלא נועדו לאפשר הסדרה זמנית אחידה ומאורגנת של כל היחידות המשקיות הקיימות ויחידות נוספות שהתהוו לאחר קום המדינה, וזאת עד לעיגונן של זכויות כל החקלאים בחוזי חכירה לדורות אשר יירשמו בלשכות רישום המקרקעין כזכויות קניין לכל דבר וענין.

מסקנה זו מתחזקת גם מנתון עובדתי חשוב נוסף. על מנת לשים קץ להסדר הזמני, אשר לדעת הכל לא שיקף את מצב זכויותיהם האמיתית של החקלאים, הקים מינהל מקרקעי ישראל בשנת 1977, בשיתוף עם המרכז החקלאי בישראל, את "המרכז לתכנון ורישום המלאי הקרקעי באזורים כפריים".

מטרתו המוצהרת של גוף ציבורי זה היתה לטפל ברישומים של כ-700 משבצות חקלאיות ולהביא לרישום זכויות החכירה לדורות של החקלאים במשבצות אלה בלשכות רישום המקרקעין.

ואכן, בפועל, מכח ההחלטות השונות, בד בבד עם הפעולות התכנוניות, נחתמו עם חלק מהישובים החקלאיים חוזים חדשים, שבהם הוקנתה לאגודות החקלאיות זכות חכירה לדורות, קרי, זכות חכירה ל-49 שנים עם זכות להארכת תקופת החכירה ב-49 שנה נוספות.

לא זו אף זאת, חוזי החכירה החדשים הקנו לחקלאים במפורש את הזכות לעשות שימוש בקרקע למטרות מגוונות, גם כאלה שאינן בגדר שימוש חקלאי במקרקעין. כך למשל, נקבע בחוזים אלה, כי מעבר לשימוש החקלאי, רשאים המתיישבים לעשות שימוש בקרקע החקלאית לצורכי הקמת מפעלי תעשייה, מלאכה, מסחר, תיירות, נופש, ומטרות עסקיות נוספות, למעט שיכון ומגורים. פעולות אלה ביטאו מדיניות עקבית של מועצת מקרקעי ישראל להעניק משמעות משפטית וכלכלית לזכות החכירה של המתיישבים החקלאיים, ולעגן זכויות אלה גם באורח פורמלי בחוזים החקלאיים שנחתמו, ובאלה העתידיים להיחתם עם יתר חקלאי ישראל.

ביטוי להכרת הרשויות במעמדם ובזכויותיהם של החקלאים ניכר גם ברצף של החלטות מועצת מקרקעי ישראל, הנוגעות לנושא המרות היעוד של קרקעות חקלאיות. בשורה ארוכה של החלטות המתוארות בחוות הדעת, הכירה המועצה בזכותם של המתיישבים לפיצויים, בכסף או בקרקע, אשר יבטאו זיקה לשווי המקרקעין לאחר שינוי היעוד. כך נעשה על אף קיומה, לכאורה, של האפשרות הפורמלית להיאחז בלשונן של תניות שינוי היעוד בחוזים החקלאיים. **עובדה זו אף היא מחזקת את המסקנה כי שימוש בתניה זו כיום יהווה משום חוסר תום לב של המינהל.**

גם מדיניות המחוקק הישראלי מבטאת הכרה בזכויות הקנין של החקלאים במקרקעי ישראל, ובפרט בזכותם של החקלאים להשתתף בהליכי המרות היעוד ובהנאה מפירות הליכים אלה. כך, למשל, פוטרו תקנות חובת המכרזים, תשנ"ג-1993 את המינהל מחובת עריכת מכרז, שעה שהוא מתקשר עם "בעל זכויות" במקרקעין, שהגדרתו כוללת גם מי שהחזיק בקרקע באופן רצוף ובהסכמת המינהל עשר שנים לפחות. פטור זה בא ללמד, כי בהעדר מכרז, מחוייב המינהל להציע את הקרקע לבעל הזכויות בה, ובמקרה זה לחקלאים המחזיקים שנים רבות בקרקע, שיעודה עתיד להשתנות. מהפטור הניתן למינהל לערוך מכרז בנסיבות שבהן קיים בעל זכויות כאמור, ניתן, לדעתי, לגזור **חובה של המינהל**, הנובעת מעקרונות ההגיונות ותום הלב שהוא מחוייב בהם, לשקול בכובד ראש העדפת דרך זו של התקשרות על פני דרך המכרז, ולהציע לחקלאים המחזיקים בקרקע שנים רבות בכל מקרה של שינוי יעוד אפשרות לרכשה ובכך ליהנות מפירותיו הכלכליים של שינוי היעוד.

זאת ועוד, התקנות קובעות, כי מחיר הקרקע בעסקה, שבה רוכש הזכויות הוא "בעל זכויות" כאמור, יקבע במקרה זה על פי שומה, ממנה ינוכה שווי זכויות ההחזקה של המחזיק בקרקע. מכאן ניתן ללמוד, כי מחוקק המשנה הכיר במשמעות הכלכלית של זכויות במקרקעין בעת מכירתן לבעל הזכויות, ויש להניח, כי כיוון, בין היתר, לזכויותיהם של החקלאים, אשר גם הן ראויות להכרה, כזכויות בעלות שווי כלכלי משמעותי.

מהי הנפקות המשפטית הנודעת להבטחות, להצהרות ולמצגים השונים, שנוצרו כלפי החקלאים במשך השנים, ושתוארו לעיל? מהן ההשלכות, הנודעות לתשתית ההיסטורית ולהסכמות הבלתי כתובות, אשר עמדו ברקע המפעל ההתיישבותי מראשיתו, וברקע עיצוב המסגרות החוזיות הפורמליות השונות, שנתגבשו במשך הדורות בין בעלי המקרקעין לבין החקלאים? האם יש בכוחם של אלה לגבור על המסכת המשפטית הנוקשה והפורמלית שבה מבקש כיום המינהל לתלות את שאלת זכויות החקלאים?

כפי שאראה בחוות הדעת, עמדתי היא, כי התשובה לשאלה אחרונה זו, חיובית. **זכותם של החקלאים להכרה במעמדם כשל בעלי זכויות חכירה לדורות במקרקעין על כל המשתמע מכך, ושלילת כוחו של המינהל לעשות שימוש חד-צדדי בכוחות הנתונים לו בחוזים הפורמליים עם החקלאים, לרבות כוחו להפעיל את תניית שינוי היעוד, מתאפשרות ומתחייבות מכוחם של תפיסות חדשות ועקרונות משפטיים כלליים, המשפיעים ומעצבים את שיטת המשפט הישראלית בימינו, והבאים לידי ביטוי באופן מובהק הן במשפט הפרטי והן בתחום המשפט החוקתי.**

עקרונות תיאורטיים בדיני החוזים המודרניים, החולשים כיום על פרשנותן של מערכות יחסים חוזיות, כמו גם אמות מידה משפטיות ערכיות כגון תום לב, הגינות, ציפייה והסתמכות קונים להם אחיזה הולכת וגוברת גם בפסיקת בית המשפט העליון הישראלי, ומאפשרים לקבוע, כי המסגרת הפורמלית, שבה מעוצבים יחסי החקלאים עם המינהל, אינה סוף פסוק בקביעת מעמדם המשפטי של החקלאים.

הפעלת עקרונות משפטיים כלליים אלה מובילה למסקנה, כי לשם קביעת תוכנן המשפטי המהותי והאמיתי של זכויות החקלאים, על הפרשן להיזקק לניתוח מעמיק של מכלול עובדות הרקע, אשר עמדו בבסיס מערכת ההתקשרויות הפורמלית בין החקלאים לבין המינהל. עליו להתחשב במטרות ההתיישבות החקלאית בישראל בראייה היסטורית, על מנת לנסות ללמוד ממכלול הנתונים הרלבנטיים, מה באמת היו תפיסות היסוד ומערכת הציפיות ההדדית שעמדו בבסיס הקמתו של היישוב החקלאי בישראל מראשיתו.

כאמור, וכפי שאראה בהרחבה בחוות דעה זו, ניתוח כזה של מהותה של מערכת היחסים החוזית מוביל למסקנה, כי המערכת המשפטית הפורמלית שנתגבשה בין המינהל לחקלאים לא שיקפה מלכתחילה, ואינה משקפת גם היום, את הכוונות האמיתיות של כל הצדדים להתקשרות, וכי המסגרת הפורמלית, שנבחרה לעיצוב היחסים המשפטיים הינה בעיקרה תולדה של קשיים הסטוריים במימושן המידי של ההסכמות וההבנות, שגובשו בין החקלאים, מחד גיסא, לבין המוסדות המיישבים ובעלי המקרקעין, מאידך גיסא.

לפי הסכמות אלה, ברור היה לכל, כי בעלייתם ובהיצמדותם העיקשת לקרקע ובעיבודה החקלאי הממושך, קונים החקלאים זכות חכירה לדורות של המקרקעין החקלאיים, אשר הוכרה כאמור באורח עקרוני בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל ובפעולות המינהל.

עוד אראה, כי עקרון תום הלב, החולש כיום יותר מתמיד על מערכות יחסים חוזיות, והחל על מינהל מקרקעי ישראל ביחסיו החוזיים עם החקלאים באופן מוגבר מכוח היותו רשות ציבורית הפועלת מכוח הדין, מחייב את המינהל להימנע מהפעלה חד-צדדית של תניית שינוי הייעוד, ומניצול המגננונים הפורמליים בחוזי השכירות והחכירה, על מנת לנשל את החקלאים ממעמד המשפטי המהותי, שממנו נגזרת זכותם להשתתפות בפירות שינוי הייעוד.

אבקש אפוא בחוות דעתי להראות, כי על אף המסגרת הפורמלית, הקבועה כיום במרבית החוזים החקלאיים, והמקנה לחקלאים לכאורה זכויות מוגבלות וארעיות בלבד, הרי במישור המשפטי המהותי של מערכת היחסים החוזית הנדונה, זכאים המתישבים במגזר החקלאי לתבוע הכרה כבעלי זכות חוזית לרישום חכירה על שמם ביחס למקרקעין, וזכאים הם מכוח מעמד זה ליטול חלק בהליך שינוי הייעוד, ולהשתתף בפירותיו הכלכליים.

כפי שאראה, תוצאה ראויה זו מתאפשרת הן מכוחם של עקרונות היסוד האמורים, והן מכוחן של דוקטרינות משפטיות פרטיקולריות כגון דוקטרינת הקיפוח מתחום החוזים האחידים, ודוקטרינת החוזה למראית עין.

לאחר ביסוס זכותם של החקלאים כלפי המינהל וכלפי שולחותיו, בעלות המקרקעין, במישור החוזי ובמשפט הפרטי אצביע על כך, שזכויות אלה של החקלאים מהוות אף זכויות יסוד חוקתיות, הזכות בשל כך להגנה משפטית חזקה המוקנית כיום לזכויות אלה במשפט המדינה. זכויות החקלאים מוגנות כיום במסגרת ההגנה על הקניין, המהווה עקרון יסוד בשיטתנו והמעוגנת לאחר המהפכה החוקתית, שהתחוללה במשפטנו, במפורש בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, ולפיכך מוגנות הן לא רק במסגרת המשפט הפרטי, אלא גם בגדרי המשפט החוקתי-ציבורי.

זאת ועוד, במישור החוקתי מבהירה חוות הדעת, כי ההכרה בזכותם של החקלאים נובעת ומתחייבת לא רק ממהות יחסיהם עם בעלי המקרקעין במישור החוזי המהותי, אלא גם מערוץ משפטי עצמאי נוסף, הלא הוא עקרון השוויון, עקרון שאף הוא מאושיות היסוד של משטרנו החוקתי.

מעקרון השוויון נגזר ומתחייב, כי מבחינת מעמדם בעת שינוי ייעוד המקרקעין לא יופלו החקלאים לרעה על ידי המינהל לעומת מגזרים אחרים באוכלוסייה, ובפרט המגזר העירוני, הזוכה לפי המצב הקיים כיום, ושיזכה גם בעתיד - ככל שתתקבלנה המלצות וועדת רונן - להטבות מרחיקות לכת, שאינן מנת חלקם של החקלאים, כל זאת ללא הצדקה עניינית.

ההטבות למגזר העירוני, כפי שאושרו לאחרונה בשורה של החלטות שהתקבלו על ידי מועצת מקרקעי ישראל מעניקות לחוכרים העירוניים זכות בעלות בקרקע רשומה בלשכת רישום המקרקעין, מבטלות את הצורך בתשלום דמי היתר במקרה של תוספת ניצול, ומבטלות את הצורך בתשלום דמי הסכמה במקרה של העברת זכויות בקרקע. בכך נוצרת הפלייה קשה בין המגזרים, אשר אינה מתיישבת עם עקרון השוויון, עקרון שכיבודו מתחייב מחוק היסוד, ומעקרונות המשפט החוקתי בישראל.

סיכומי של דבר, חוות הדעת באה להצביע על כך, כי עמדתם של החקלאים, התובעת הכרה במעמדם ובזיקתם ארוכת השנים למקרקעין בעת שינוי הייעוד, אינה מעוגנת רק בטיעונים בעלי אופי מוסרי חברתי חזק, אלא גם בעקרונות משפטיים כבדי משקל, המהווים כיום חלק מעקרונות היסוד של המשפט הפוזיטיבי בישראל.

עקרונות אלה מובילים לדעתי למסקנה, כי זכויות החקלאים במקרקעי ישראל חורגות במהותן אל מעל ומעבר למשתקף באספקלריה הפורמלית של חוזי השכירות והחכירה, ולמסקנה, כי הן המשפט הפרטי והן המשפט הציבורי והחוקתי של מדינת ישראל מבססים את ההכרה העקרונית בזכויות החקלאים באדמותיהם, ומעניקים לזכויות אלה הגנה משפטית איתנה.

פרופ' גבריאלה שלו

