

לשווק את הנחלות הפנויות במושבים

הקפאת איוש הנחלות הפנויות עד לקבלת החלטת מועצת מקרקעי ישראל בנושא אינה חוקתית וחורגת מכללי מינהל תקין, מה גם שהסמכות כלל איננה בידי המינהל או מועצת מקרקעי ישראל, אלא בידי שר החקלאות * ההחלטה יוצרת אפליה לרעה לעומת הקיבוצים, בהם ניתן לאייש כל מספר חברים שרוצים ללא מגבלה

רו"ח בועז מקלר 8/8/04

במהלך השנה האחרונה קיבלה מועצת מקרקעי ישראל שלוש החלטות (מס' 863, 1046, 1103) הקובעות, כי יש לדון מחדש בנושא איוש נחלות פנויות במושבים, היות ואין זה סביר, לטענתה, כי מגרשי הרחבה יוקצו בתשלום, בעוד שנחלות באותו היישוב יוקצו ללא תמורה, ויימכרו לאחר מכן ליד שנייה, לעיתים בשווי של מיליוני שקלים.

הנהלת המינהל הטילה על מנהלת האגף החקלאי, שולה בן-צבי, לגבש הצעת החלטה למועצה אשר תדון בשאלה, האם לחייב בתשלום הקצאת נחלות פנויות במרכז הארץ - אם בדרך של שיווק במכרז, בתמורה על-פי שומת השמאי הממשלתי, או לחילופין להחליט על צמצום מספר הנחלות המתוכננות במושבים בהם נחלות בלתי מאוישות, ולהתאים את גודל המשבצת של המושב למספר הנחלות המאוישות בפועל.

בינתיים הוחלט, כי עד לגיבוש הצעה למועצה כאמור לעיל, אין לאייש נחלות פנויות, מלבד במושבים באיזור עדיפות א', אשר שווי הנחלה בהם אינו עולה על 100,000 דולר, כולל פיתוח, וכן נחלות במושבים באיזורי קו עימות, וכן אין לקדם תכנון ליצירת חלקות א' של נחלות לא מאוישות.

החלטות מועצת מקרקעי ישראל הן הקובעות, אך אנו סבורים כי אין כל הבדל בין נחלות מאוישות לבין נחלות שאינן מאוישות לעניין זכויותיו של המושב בהן, ואף בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל שנתקבלו לאורך השנים אין כל הפרדה כאמור.

החלטה מספר 1 של מועצת מקרקעי ישראל הינה החלטת היסוד בדבר מדיניות מקרקעי המדינה, המסתמכת על החלטת ממשלה שהתקבלה לאחר קבלת המלצות "הוועדה לבדיקה מדיניות הקרקע בישראל", בראשות יוסף וויץ, שהוקמה על-ידי הממשלה ב-4.9.63 והגישה המלצותיה ב-5.7.1964.

ההחלטה, מיום 17.5.65 קובעת, כי קרקע חקלאית תוכר "מסגרת של נחלות" וכי "נחלות יוכרו ישירות למתיישבים בתאום עם האגודה" (סעיף 4 להחלטה).

החלטה מספר 8 של מועצת מקרקעי ישראל, מיום 4.7.1966, קובעת, כי "קרקע חקלאית תוכר בדרך של נחלה, לפי המלצת שר החקלאות או מי שיוסמך על ידו לעניין זה, למטרות ולחוכרים המפורטים להלן: א. יישובים חקלאיים קיימים שטרם נחתמו עמם חוזה לזמן ארוך".

החלטה מספר 14, מיום 8.11.1966, יצרה מסגרת של חוזי משבצת תלת שנתיים, מינהל-סוכנות-אגודה, וכאשר יוצאת הסוכנות נחתם חוזה דו-צדדי עם האגודה לשלוש שנים, על כל שטח הנחלות.

החלטה מספר 476 מיום 29.10.1990 קובעת, כי שטח המשבצת החקלאית, קרי שטח הנחלות - יוכר ליישוב. על-פי החלטה זו, מחויבת האגודה עצמה בדמי החכירה עבור כל הנחלות בתחום משבצת היישוב.

החלטה מספר 304 של מועצת מקרקעי ישראל מיום 8.7.1985 קובעת, כי חלקה א' של מתיישבים במושבים תירשם על שמם בספרי האחזקה, וכי יתר החלקות (דהיינו, חלקות ב' ו-ג') תירשמה על שם האגודה השיתופית, קרי, תוחזקנה בנאמנות על-ידי האגודה עבור חבריה.

ההחלטה אמנם שונתה ביום 10.2.1998 על-ידי החלטת מועצה 823, אולם העקרונות הקבועים בה נשאו על כנם.

בכל החלטות מועצת מקרקעי ישראל, לרבות אלו שנסקרו לעיל, אין אבחנה בין נחלות מאוישות לנחלות שטרם אוישו, ומכאן מסקנתנו היא, שחוכר הנחלה המאוישת או המושב ביחס לנחלה בלתי מאוישת, יכול למכור את זכויותיו בנחלה בתנאים שנקבעים בהחלטה 534 בדבר תשלום דמי הסכמה עבור הסכמת המינהל להעברת הזכויות בנחלה. אין למינהל סמכות לקבל החלטות מנוגדות.

מינהל מקרקעי ישראל, בהחלטותיו שנסקרו לעיל, מתעלם מהחלטות מועצת מקרקעי ישראל, המחייבות אותו בפעולתו השוטפת ואיננו מכיר בזכות האגודה לשיווק הנחלות הבלתי מאוישות ולגביית תמורה, כפי שנהוג ביחס לחבר אגודה המוכר את זכויותיו בנחלה.

על פי סעיף 3 לחוק מקרקעי ישראל, מועצת מקרקעי ישראל תקבע את מדיניות הקרקעות שלפיה יפעל המינהל. החלטות הנהלת המינהל הינן החלטות פנימיות, מנחות, אשר אינן יכולות לחרוג ממדיניות ומהחלטות מועצת מקרקעי ישראל, שהיא הגוף אשר מוסמך מכה הדין לקבוע את מדיניות הקרקעות כאמור. קבלת החלטה על ידי הנהלת המינהל, להקפיא את איוש הנחלות הפנויות עד לקבלת החלטת מועצת מקרקעי ישראל בנושא, אינה חוקתית וחורגת מכללי מינהל תקין.

יתרה מכך, אף מועצת מקרקעי ישראל עצמה אינה חופשייה לסטות ללא צידוקים סבירים מהחלטות יסוד כגון החלטות 1, 8, וכיו"ב, החלטות בעלות ערך נורמטיבי, אשר מקנות זכויות ואשר שינוי הקבוע בהן פוגע באינטרסים מוגנים או בציפיות מוצדקות של החוכרים (להבדיל מהחלטות המהוות קביעת מדיניות בלבד אשר מועצת מקרקעי ישראל רשאית לשנותן ביתר חופשיות).

חשוב מכל, הסמכות להקפיא את איוש הנחלות במושבים כלל איננה בידי המינהל או מועצת מקרקעי ישראל, אלא בידי שר החקלאות: סמכות שר החקלאות לקביעת מספר הנחלות בכל מושב איננה תיאורטית לקביעת מספר הנחלות בלבד, אלא לקביעת מספר המשפחות שיגורו במושב בדרך זו. ואמנם, היה מצב בעבר, בו החליט שר החקלאות (אריק נחמקין) להקפיא את איוש הנחלות במושבים ואילו לאחר מכן, שר אחר (רפאל איתן) ביטל החלטה זו, כשבעקבות כך אוישו נחלות רבות במושבים.

אנו סבורים כי ההשוואה שנעשתה בהחלטות הנהלת המינהל בין הקצאת מגרשי ההרחבה לבין הקצאת הנחלות, אינה במקומה: קבלת נחלה במושב טומנת בחובה מחויבויות שאינן קיימות למתיישב בהרחבה, ביניהן חברות באגודה שיתופית על כל הכרוך בכך, חובת עיבוד הקרקע וכיו"ב, ותורמת לשמירה על הצביון החקלאי של המושב, ולכן ואין לעשות גזירה שווה בין נחלה מקורית המוחזקת עשרות שנים למגרש בהרחבה שבוצעה לאחרונה.

אנו סבורים כי החלטות ממ"י שבנדון, שמכוונות עקרונית כנגד המושבים במרכז הארץ, פוגעות שלא כדין ויתר על המידה בכלל המושבים, על ידי שגורמת לניווטם בכך שאינה מאפשרת להם להתרחב, ובפרט במושבים אשר אינם באזור עדיפות א' מחד, ואשר אינם במרכז הארץ מאידך. לדוגמה: המושבים באזור לכיש, בחבל שלום ועוד.

ההחלטה על עצירת איוש הנחלות במושבים יוצרת אפליה לרעה לעומת הקיבוצים, בהם ניתן לאייש כל מספר חברים שרוצים ללא מגבלה.

יצוין כי יו"ר ועדת הכלכלה של הכנסת, ח"כ שלום שמחון, הגיש שאילתה בנושא שבנדון לשר התמ"ס, הממונה בין היתר על מועצת מקרקעי ישראל, ונענה על ידי סגן השר, ח"כ מיכאל רצון, בתשובה מיום 13.4.2004, לקונית וברוח הדברים המופיעים בהחלטות ההנהלה המצוינות לעיל.

לאחרונה הגיש ח"כ שמחון שאילתה נוספת לשר אהוד אולמרט, בבקשה לקבל הסבריו מדוע אינו מורה למינהל לפעול על פי החלטות מועצת מקרקעי ישראל ולבטל את החלטות המינהל שניתנו שלא בסמכות.

המלצה למיצוי זכויות האגודה: לדעתנו יש מקום לפעול למיצוי זכויות המושב לאיש הנחלות הפנויות, ולגבות תמורה בגינם שחלקה יועד לתשלום דמי הסכמה למינהל מקרקעי ישראל.

הכותב מייעץ למושבים.