Chapter 4

The elusive crawling nature of public land's privatization

*"Bureaucracy defends the status quo long past the time when the quo has lost its status".*[[1]](#footnote-1)

Laurence J. Peter

העיקרון המנחה את ניהול מקרקעי ישראל היה ועודנו העיקרון שלפיו הבעלות במקרקעי ישראל לא תועבר. כפי שראינו בפרקים הקודמים, משמעותו של עקרון זה היא ניהול ממשלתי של רוב שטחה של מדינת ישראל (93%). ניהול כזה אינו מתיישב עוד עם אופייה של מדינת ישראל כמדינה מערבית עם כלכלת שוק חופשית. בשנים האחרונות נושבות בפרלמנט הישראלי רוחות של הפרטה של מקרקעי ציבור. אולם הפרלמנט עסק כד כה רק בתהליכי הפרטה מסוג אחד-תהליכי העברת בעלות **פורמאליים** שבהם הבעלות הפורמאלית במקרקעי השלטון ובמשאביו מועברת לבעלים פרטיים. בשנים האחרונות התקבלו כמה תיקוני חקיקה שהרחיבו במקצת ובמשורה את סמכות הממשלה להפריט מקרקעי ישראל בדרך זו. תהליכים אלו מצומצמים כיום רק למקרקעין עירוניים בנויים. ברוב המכריע של מקרקעי ישראל לא מתרחשים תהליכי הפרטה פורמאליים כאלה. העיקרון הכללי האוסר על העברת בעלות נותר באופן פורמאלי בעינו הן בחקיקה והן כעקרון יסוד המנחה את מדיניות הממשלה.

עם זאת, תמונת המצב הפורמאלית היא חלקית בלבד. מזה שנים מתרחשים במקרקעי ישראל גם תהליכי הפרטה מוסג אחר-תהליכים **בלתי-פורמאליים**. תהליכים אלה משמרים את הבעלות הפורמאלית במקרקעין בידי הממשלה אבל למעשה מרוקנים אותה מתכניה. במסגרת תהליכים אלה מסכימה הממשלה להעביר לפרטים הכנסות או מקורות הכנסה שהיא הייתה אמורה ליהנות מהם כבעלים. תהליכים כאלה מטרימים תהליכי הפרטה פורמאליים. העיקרון החוקתי המנוסח בסעיף 1 לחוק יסוד: מקרקעי ישראל אמור לכאורה למנוע גם תהליכי הפרטה כאלה שכן הוא אוסר על העברת הבעלות במקרקעי ישראל "…either by sale *or in any other manner*"..[[2]](#footnote-2) עם זאת, העברת תכנים כלכליים של הבעלות לפרטים, ללא סממנים פורמאליים של העברת בעלות, מטשטשת לעתים את הרושם שמדובר בפעולה של הפרטה שכן היא מותירה את הבעלות באופן פורמאלי בידי בעליה הציבוריים. תהליכי הפרטה כאלה נוטים למשוך פחות את תשומת הלב הציבורית והמשפטית. התוצאה היא לעתים שהממשלה מתפרקת מתכני בעלותה בלא שהציבור ואולי אף המחוקקים מבחינים במשמעות של פעולת התפרקות זו. על כן תהליכי ההפרטה הבלתי פורמאליים זכו בישראל גם לכינוי "הפרטה מוסווית" (Camouflaged) או "הפרטה זוחלת" (sprawling).[[3]](#footnote-3)

מאפיין ברור של תהליכי ההפרטה הבלתי פורמאליים בישראל הוא המעורבות המשמעותית של קבוצות בעלי אינטרס בהתהוותם. על פי תיאוריית הבחירה הציבורית, הטיה (bias) לטובת קבוצות בעלי אינטרסים היא מאפיין מוכר של כל תהליך של קבלת החלטות בירוקראטית. תהליכי הפרטה בלתי פורמאליים נוחים במיוחד להתערבות כזו משום שמהותם האמתית לעתים סמויה או בלתי ברורה לעין הציבור.[[4]](#footnote-4) יכולתה של הממשלה לעמוד על בעלותה לאחר שהתפרקה מסממניה משולה לסגירת דלת האורווה לאחר בריחת הסוסים. בלא התכנים המהותיים של הבעלות אין עוד טעם רב בשמירת הבעלות הפורמאלית ועל כן תהליכי ההפרטה הבלתי פורמאליים צפויים להסתיים בדרך כלל בהפרטה פורמאלית. תהליכי ההפרטה הפורמאלית בישראל מגיעים בדרך כלל לאחר שהממשלה כבר התפרקה לטווח ארוך ממירב היתרונות הכלכליים של בעלותה. הם מהווים אקט הסיום של תהליך ההפרטה ולא אקט הפתיחה שלו. על כן חשיבותם המעשית פחותה מחשיבותם של התהליכים הבלתי-פורמאליים שקדמו להם.

פרק זה יתמקד בניתוח תהליכי ההפרטה, הבלתי פורמאליים והפורמאליים, בשני מרכיבים מרכזיים ובעלי ערך של מלאי המקרקעין הממשלתי בישראל: הקרקע העירונית והקרקע החקלאית. בשני התחומים החלו תהליכי הפרטה בלתי פורמאליים שבמסגרתם הממשלה התפרקה בהדרגתיות מיתרונות כלכליים שיש לה כבעלים. בעוד שבמגזר העירוני חלק מתהליכים אלה כבר הגיעו לשלב הפורמאלי שלהם, בנוגע לקרקע החקלאית מדינת ישראל נמצאת עדיין בעיצומו של השלב הבלתי פורמאלי. תחילה נסקור את קווי המתאר הכלליים של המנגנון הבירוקראטי שמנהל את משאבי הקרקע ואת רגישותו להשפעת קבוצות אינטרס. לאחר מכן ננתח את תהליכי ההפרטה הבלתי פורמאליים בכל אחד משני התחומים שנזכרו, תוך הדגשת ההשפעה של בעלי אינטרס על דעת הקהל על התהליכים.

**מנגנון הניהול של הקרקע הציבורית ורגישותו לקבוצות בעלי אינטרסים**

כפי שכתבנו בפרקים קודמים, ניהול מקרקעי ישראל הופקד בשנת 1960 בידי סוכנות ממשלתית עצמאית-מנהל מקרקעי ישראל. בשנת 2009 הוחלף המנהל ברשות חדשה, רשות מקרקעי ישראל, שאמורה לנהל את המלאי באופן יעיל יותר. עם זאת, המנהל ולאחריו הרשות, הם גופים ניהוליים-ביצועיים בלבד. הם אינם גופים קובעי מדיניות. את מדיניות ניהול המקרקעין קובע גוף ממשלתי אחר, שהוקם אף הוא בשנת 1960 – מועצת מקרקעי ישראל. סמכותה המרכזית של המועצה היא to "lay down the land policy in accordance with which the Administration shall act". .[[5]](#footnote-5) כמו כן היא מוסמכת to "supervise the activities of the Administration and shall approve the draft of its budget".[[6]](#footnote-6) המועצה קיבלה מאז הוקמה למעלה מ-1500 החלטות המעצבות את מדיניות המקרקעין במדינת ישראל. מעמד החלטות אלה הוא כשל חקיקת משנה. למעשה מדיניות המקרקעין בישראל מעוצבת בעיקרה על ידי גוף ממשלתי ולא בחקיקה ראשית של הפרלמנט. בית המשפט העליון מתח ביקורת חריפה על מצב זה וטען כי ראוי שעקרונות המדיניות המרכזיים במקרקעי ישראל ייקבעו בחקיקה ראשית של הכנסת.[[7]](#footnote-7) הוא טען כי הסמכות הנרחבת שהעניקה הכנסת למועצה, שהיא גוף ממשלתי, לעצב את המדיניות לגבי מקרקעי ישראל היא "חקיקה עצלנית".[[8]](#footnote-8)

עם זאת, הניסיון ההיסטורי מראה כי הפקדת הסמכות להתוות את המדיניות במקרקעי ישראל בידי גוף ממשלתי לא הייתה תוצאה של "עצלות" אלא פעולה מכוונת של המחוקקים שנעשתה במחשבה תחילה ובכוונת מכוון. הרוב הפרלמנטארי בכל הרכבי הפרלמנט הישראלי ביקש לשמר את הכוח לעצב את מדיניות המקרקעין בידיו. קביעת עקרונות המדיניות בחוק הייתה מגבילה את חופש הפעולה הממשלתי, שכן שינוי חוק הוא מהלך ציבורי המחייב דיון פרלמנטרי פומבי והוא תלוי בהשגת רוב פרלמנטארי. החלטות המדיניות של מועצת מקרקעי ישראל מתקבלות בתוך מסגרת בירוקראטית פנים ממשלתית וניתנות לעיצוב בלא התנגדות אופוזיציונית, שכן כל חברי המועצה מתמנים על ידי הממשלה ובראשה עומד שר.[[9]](#footnote-9) הפוליטיקאים בישראל, מכל קצוות הקשת הפוליטית, לא ששו מעולם לוותר על עמדת הכוח שמקנה מועצת מקרקעי ישראל כגוף האחראי על שרטוט קווי מדיניות המקרקעין. באופן מסורתי ובמיוחד בעשורים האחרונים, הזכייה בעמדת כוח זו מהווה אחת ה"סוכריות" המבוקשות ביותר במהלך משא ומתן להקמת ממשלות בישראל. זאת משרה שנודדת בשל כך בין משרדי ממשלה שונים (החקלאות, השיכון, התשתיות, האוצר, ראש הממשלה) אחר השר הזוכה בה.[[10]](#footnote-10) זכיה כזו היא מנת חלקם של בעלי כוח פוליטי משמעותי והיא גם מייצרת מוקד כוח כזה. שניים מראשי הממשלה של ישראל בעשורים האחרונים (אריאל שרון ואהוד אולמרט) עמדו בטרם מונו בראש מועצת מקרקעי ישראל וגם ניצלו משרה זאת כדי לחולל רפורמות ושינויים במדיניות המקרקעין.[[11]](#footnote-11) במשא ומתן להקמת הממשלה ה-34 בראשות בנימין נתניהו, שהתקיים לאחר הבחירות בשנת 2015, דרש שר האוצר משה כחלון, שמפלגתו "כולנו" היוותה לשון מאזניים, לכלול בהסכם הקואליציוני התחייבות למנותו כראש מועצת מקרקעי ישראל והוא אכן מונה לעמוד בראשה.[[12]](#footnote-12)

ההעדפה המודעת והמכוונת של הפוליטיקאים לשמר את קביעת מדיניות המקרקעין בידי גוף שממונה על ידי הממשלה באה לידי ביטוי, עוד משנות הששים, לא רק בעניינים שוליים וטכניים, שאולי ניתן לצפות שלא יעסיקו את הפרלמנט, אלא גם בסוגיות עקרוניות של מדיניות המקרקעין הלאומית. כך, למשל, בהצעת חוק יסוד: מקרקעי ישראל הוצע כי שיטת מסירת מקרקעי ישראל לפרטים, שהיא ללא ספק עניין עקרוני, תקבע בסעיף מפורש בחוק היסוד, שיקבע כי "חזקה במקרקעי ישראל לא תימסר אלא בחכירה או בהענקת רישיון".[[13]](#footnote-13) בדיון בוועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת התעוררה מחלוקת בדבר משך תקופת החכירה ובסופו של דבר החליטה הועדה להשמיט לחלוטין את הסעיף המוצע מנוסח החוק ולהניח למנהל מקרקעי ישראל ליזום חקיקה בנושא החכירה בעתיד.[[14]](#footnote-14) אף כי מאז חלפו למעלה מחמישים שנה, חקיקה כזאת לא הגיעה למפתן הכנסת עד עצם היום הזה. מועצת מקרקעי ישראל היא שגיבשה את מדיניות מסירת ההחזקה בקנון ההחלטות הגדול שלה. לשרים שעמדו בראש המועצה היה אפוא משקל סגולי רב בעיצוב מדיניות זו.

המשקל הרב שהיה לפוליטיקאים בעיצוב מדיניות מסירת המקרקעין הפך את החברות בגוף זה ואת ההשפעה על חבריו לעמדת כוח המהווה יעד השפעה מועדף של קבוצות בעלי עניין. בעל עניין מרכזי אחד שהצליח להשיג אחיזה משמעותית בגוף זה היא הקרן הקיימת לישראל. הקרן תבעה עמדה זו עוד באמנה שנחתמה בינה לבין המדינה וחוק רשות מקרקעי ישראל אכן מקנה לה גם כיום ששה מתוך שלושה עשר החברים במועצה.[[15]](#footnote-15) קבוצת בעלי עניין נוספת שרכשה במשך השנים השפעה רבה על המועצה היא קבוצת נציגי היישובים החקלאיים. רוב הקרקע החקלאית בישראל היא בניהול מנהל מקרקעי ישראל ועל כן ברור כי למחזיקים בקרקע החקלאית יש עניין מיוחד בהשפעה על מועצת מקרקעי ישראל. משקלם הסגולי של נציגי מגזר זה בקרב חברי המועצה היה בעבר גבוה ממשקלם הסגולי באוכלוסייה.[[16]](#footnote-16)

זאת ועוד, העובדה שבראש המועצה עמד תמיד פוליטיקאי בכיר הפכה את מדיניות המקרקעין בישראל לפגיעה יותר להשפעות של דעת קהל. לפוליטיקאים קשה יותר לקדם מהלכים לא פופולאריים כגון גביית תשלומים גבוהים ממאות אלפים של מחזיקים של מקרקעי ישראל או פינויים של אלפי מחזיקים כאלה כאשר הם אינם עומדים בתנאי החוזים עם המדינה. לעומת זאת, הרווח הפוליטי המופק מהנחות והקלות למחזיקים הוא מידי וברור. בדומה ניתן לצפות להשפעה של בעלי הון על פוליטיקאים הזקוקים לתמיכתם. השפעה כזו פחות ברורה וגלויה לעין מהשפעת דעת הקהל שכן בדרך כלל היא כרוכה בסוג של שחיתות. במשך השנים התפרסמו בישראל תחקירים עיתונאיים המצביעים על השפעת בעלי הון על פוליטיקאים. לפי תחקירים אלה, פוליטיקאים ופקידים בכירים יכולים להפיק תועלת משירות האינטרסים של בעלי הון הן בצורת תמיכה ישירה, פיננסית או תקשורתית, והן ביצירת "מצנחי זהב" שיקלו על פרישה מהמערכת הפוליטית ויאפשרו תעסוקה בשיטת "הדלת המסתובבת". תחקירים אלה טענו לניסיונות השפעה של בעלי הון על מדיניות המדינה בנוגע למשאבי הטבע הבולטים בישראל, כגון מחצבי ים-המלח,[[17]](#footnote-17) ומאגרי הגז הטבעי בים התיכון.[[18]](#footnote-18) גם אם תחקירים אלה הוכחשו ולא הניבו פעילות משפטית מוסמכת כגון תביעות פליליות הם מצביעים על היתכנותה של התופעה. יש לה גם ראיות נסיבתיות נוספות. כך, למשל, בשנת 1986 הוארך הזיכיון לכריית מחצבים בים המלח עד שנת 2030.[[19]](#footnote-19) אמנם בדיון הראשון על ההארכה שנערך בכנסת טען אחד מחברי הכנסת של הרוב הממשלתי, דן תיכון, כי הארכת הזיכיון לתקופה כה ארוכה נראית לו "קצת מופרז וגם מסוכן",[[20]](#footnote-20) אך, בישיבות הסופיות לקראת הארכת הזיכיון, האריכה הכנסת את הזיכיון ללא כל הסתייגות או דיון.[[21]](#footnote-21) בפסק בוררות שניתן לאחרונה נקבע כי בעלי הזיכיון אכן הצליחו להימנע במשך שנים רבות מתשלום תמלוגים שהיו מחויבים בתשלומם על פי שטר הזיכיון.[[22]](#footnote-22) הקלות שבה דברים כאלה מתרחשים יכולה לתמוך בטענה כי לפחות באותה עת היה דבר מה שעצר את הפוליטיקאים מלנהוג בקשיחות יתר כלפי בעלי הזיכיון. יצוין כי נוכח הטענות שנטענו כנגד תהליכי הארכת הזיכיון בעבר ולקראת סיום התקופה בשנת 2030 פרסם משרד האוצר בינואר 2016, לפי הנחיית שר האוצר משה כחלון, "Invitation to Submit Positions toward the end of the Dead Sea Concession".[[23]](#footnote-23) הועדה שמונתה לגבש את המלצות הפעולה בנושא זה טרם פרסמה דו"ח. בעיתונות פורסם בראשית 2017, כי ה-Accountant General של משרד האוצר,Michal Abadi-Boiangiu , כתבה לשר האוצר, על סמך מחקר שערכה ולקראת פרישתה מהתפקיד, כי אין מקום להארכה אוטומטית של הזיכיון וכי " "A tender is the right way to maximize the public's share in Dead Sea natural resources,"" .[[24]](#footnote-24) עם זאת, ממצאי מחקרה לא פורסמו ומהנמקתה לכך מתברר כי בקשה להותיר את ההכרעה למחליפה.[[25]](#footnote-25) טרם פורסמה עמדתו הסופית של משרד האוצר. בעיתונות הישראלית הועלתה הטענה כי העיכוב בקבלת ההחלטות מצביע על הצלחתם של לחצים מצד בעלי הזיכיון, אף כי הזמן שחולף גם יכול להעיד על תהליך שקול ורציני של קבלת החלטות קשות בעלות השלכות כלכליות כבדות משקל.[[26]](#footnote-26) עם זאת, מה שנתפרסם עד כה בוודאי מצביע על אחת החולשות של מנגנוני הניהול הממשלתיים: שינויים פרסונאליים תכופים הן בדרג הפקידותי הבכיר והן בדרג המיניסטריאלי.

הפקדת עיצוב מדיניות ניהול מקרקעי ישראל בידי הממשלה ופקידיה הפכה את העיקרון של שמירת בעלות ממשלתית לפגיע במיוחד, שכן ניתן היה לחרוג ממנו באמצעות החלטות מדיניות רבות שכרסמו בו בהדרגה. מהלכי ההפרטה הבולטים בישראל לא התחוללו עקב החלטה מושכלת של הכנסת שיצרה באחת שינוי אידאולוגי לכיוון של הפרטת מקרקעי ישראל. הם לא היו תוצאה של מדיניות מסודרת שהוכתבה מלמעלה למטה. מהלכי ההפרטה החלו תמיד מלמטה, בהחלטות מעין מנהליות של מועצת מקרקעי ישראל. ניתן למצוא בתהליך קבלת אותן החלטות עקבות השפעתן של קבוצות אינטרס. החלטות מעין אלה, שנראו לעתים כהחלטות טכניות בלבד, יצרו בהדרגה מציאות של הפרטה. המציאות בשטח, על גבי מקרקעי ישראל, הקדימה ועודנה מקדימה את קבלת ההחלטות הפורמאלית על הפרטת המקרקעין. היא התהוותה מבלי שהציבור או המחוקקים או אף הממשלה היו מודעים דיים לעוצמת השינוי המתרחש ולכך שאינו הדיר. נפנה עתה להדגים את דפוס ההתרחשות הזה בשני תחומים של מקרקעי ישראל בהם מתקיימים כיום תהליכי הפרטה: קרקע עירונית וקרקע חקלאית.

**הפרטת קרקע עירונית**

האפשרות להפריט מקרקעי ישראל שהם קרקע עירונית נזכרה כבר בסעיף 2 לחוק יסוד: מקרקעי ישראל שכותרתו "Permission by Law" ולפיו "Section 1 [that prohibits the transfer of ownership] shall not apply to classes of lands and classes of transactions determined for that purpose by Law".. בהתאם להיתר זה, נחקק כבר בשנת 1960 ובמקביל לחוק היסוד Israel Lands Law 5720-1960. [[27]](#footnote-27) חוק זה, שמעמדו החוקתי איננו כשל חוק יסוד, קבע, בסעיף 2 שכותרתו "Permission to transfer ownership", סוגים של מקרקעי ישראל שבהם ניתן להעביר בעלות. רוב ההיתרים על פי סעיף זה ניתנו להעברות מקרקעין פנימיות בין הבעלים השונים של מקרקעי ישראל או לחילופי מקרקעין ציבוריים במקרקעין פרטיים. עם זאת, ההיתר המהותי הבולט ביותר להפרטה היה היתר בהיקף מצומצם שלא יעלה בסך הכל על 100 קמ"ר לבצע הפרטה של מקרקעי ישראל "for the purpose of non-agricultural development" and "the transfer of the ownership of lands…which are urban land"..[[28]](#footnote-28) למעשה היתר דומה ניתן כבר בחקיקה מראשית שנות החמישים לגבי נכסי רשות הפיתוח,[[29]](#footnote-29) ובשנות השישים הוא הוחל באופן שווה על כל רכיבי המלאי הממשלתי. הנימוק המרכזי להנהגת חריג זה היה החשש שמשקיעים זרים יחששו להשקיע בבנייה ובהקמת מפעלים אם לא תוקנה להם בעלות פרטית מלאה במקרקעין.[[30]](#footnote-30)

עד לראשית המילניום השלישי הסמכות החוקית להפריט קרקע עירונית נוצלה באופן מצומצם. הועברה הבעלות הפורמאלית בכ-60 קמ"ר בלבד,[[31]](#footnote-31) שהיוו פחות מרבע מהשטח הבנוי במקרקעי ישראל שהשתרע עד אותה עת על כ-251 קמ"ר.[[32]](#footnote-32) רוב הנכסים שהופרטו היו נכסים עירוניים ישנים שהיוו עבור הרשויות נטל יותר מאשר תועלת. הם הסבו להן הוצאות, ברבים מהם היו דיירים שלא ניתן היה לפנותם וחלקם היו מיועדים להריסה ולהתחדשות עירונית.[[33]](#footnote-33)עד תחילת המילניום השלישי נותר רוב מלאי המקרקעין העירוני המפותח של הממשלה בידיה. הממשלה שמרה בקנאות על בעלותה הפורמאלית במלאי זה.

עם זאת, הממשלה כמובן לא הצטרכה לכל המלאי העצום הזה לשימושה הישיר. רובו הושכר לבעלים פרטיים באמצעות חוזי חכירה בשיטה שנהוג לכנותה "שיטת החכירה". את מדיניות מסירת המקרקעין, עירוניים כחקלאיים, בחכירה עיצבה החלטה מס' 1 של מועצת מקרקעי ישראל, התקפה עד עצם היום הזה. לגבי הקרקע העירונית קבעה החלטה זו כי היא "תימסר בדרך של חכירה בלבד" וכי תקופת החכירה "לא תעלה על 49 שנה". כמו כן קבעה כי בתום התקופה "תוארך זכות החכירה לתקופה נוספת של 49 שנה, על פי בקשת החוכר, ובמקרה זה תעשה הערכה מחדש של הקרקע".[[34]](#footnote-34) שיטת החכירה שיקפה את מדיניות שמירת הבעלות במקרקעי ישראל ואת מטרותיה כפי שבאו לידי ביטוי בחוק היסוד. החכרת נכסים לתקופות קצובות מוסרת לאחרים את זכות השימוש וההחזקה לתקופה מוגבלת ושלא לצמיתות. היא מאפשרת למחכיר ליהנות מדמי חכירה ומתשלומים נוספים ולעדכנם בהתאם לשינויים בערך הנכס. היא משמרת בידי המחכיר נתחים מהותיים של זכות הבעלות: הזכות להביא את חוזה החכירה לידי סיום בתום התקופה, הזכות להתנות את חידוש זכות החכירה בתנאים ובתשלום, הזכות להתנגד להעברת זכות החכירה והזכות להשפיע על מצב הנכס, על תכנונו ועל סוגי השימוש בו. זו היא תמצית השקפת העולם הסוציאליסטית שעמדה אחרי חזונו של הרצל ואחרי חקיקתו של חוק יסוד: מקרקעי ישראל: הפקת רווחים ותועלת מהבעלות במקרקעי ישראל לטובת הציבור בכללותו.

עם השנים החכירו הרשויות לאזרחים מאות אלפי יחידות דיור, בתי עסק ומבנים עירוניים אחרים שנבנו במקרקעי ישראל. ככל שרבו הדירות המוחכרות התברר כי מימוש היתרונות הכלכליים הטמונים בהחכרת מקרקעין כרוך בהקמת מנגנון בירוקרטי שיעסוק במימוש כל התועלות שהממשלה בקשה להפיק מן החכירות: בחתימת חוזים ובחידושם, בעריכת שומות ובעדכונן, בגביית תשלומים, במתן היתרים וברישום העברות ועסקאות. מנגנון זה אמנם הוקם, אך במשך השנים הפך לנטל בירוקרטי כבד הן על הממשלה והן על החוכרים. כתוצאה מכך ננקטו צעדים שנועדו להקל נטל זה ולהקטין את החיכוך המתמשך עם החוכרים. מטרתם של צעדים אלה הייתה לכאורה מטרה מנהלית טכנית ולא נלוותה לה כוונה להעביר את הבעלות הפורמאלית במקרקעין לחוכרים. עם זאת, צעדים אלה הובילו בפועל להפרטה בלתי-פורמאלית של תכני הבעלות ויצרו מציאות בלתי-הדירה. ראשית, הם הביאו להתפרקות הדרגתית של הבעלים, הממשלה, מיתרונות כלכליים חשובים הגלומים בשמירת הבעלות. שנית, הם יצרו בציבור החוכרים תחושה שמעמדם בנכס הוא כשל בעלים ויצרו אצלם ציפייה ואמונה כי המדינה לא תשוב לעולם לעמוד על זכויותיה כבעלים בנכסיה.[[35]](#footnote-35) תהליכים אלה היו בגדר הפרטה מוסווית ובלתי פורמאלית של מקרקעי ישראל עירוניים. מקרקעי ישראל נותרו באופן פורמאלי ולהלכה בבעלות בעליהם אך תכני הבעלות זלגו למעשה ובאופן בלתי הפיך לחוכרים. נפנה עתה לתאר נקודות ציון חשובות בתהליך ההפרטה הבלתי פורמאלי של מקרקעי ישראל עירוניים.

נקודת הציון **הראשונה** בתהליך התרחשה בשנות השבעים של המאה העשרים ובאה לידי ביטוי בהנהגת מדיניות לפיה התאפשר לחוכרים של מקרקעי ישראל עירוניים לשלם את התשלומים המגיעים מהם למנהל מקרקעי ישראל כתשלום חד-פעמי מהוון לכל תקופת השכירות וזאת מראש בעת החתימה על הסכם החכירה. מדיניות זאת באה להחליף מדיניות קודמת שלפיה שולמו תשלומים אלה באופן שוטף מידי שנה וכל אימת שחוכר ביקש להעביר את זכות החכירה שלו לאדם אחר.[[36]](#footnote-36) השיטה החדשה יוחדה רק לחוכרים של דירות מגורים בבניינים "רוויים" שהוגדרו כ"בתים המכילים לפחות ארבע דירות בשתי קומות".[[37]](#footnote-37) זו הייתה לכאורה החלטה טכנית שנועדה לייתר תהליכים בירוקראטים שוטפים ועיתיים של שומה וגבייה. ריכוז התשלומים בראשית החוזה נועד לגרום לכך שהחוכר ומהחכיר לא יצטרכו זה לזה במהלך שנת החכירה הארוכות.[[38]](#footnote-38) עם זאת, היה במהלך זה משום ויתור מצד הממשלה על הכנסות פוטנציאליות במקרה של עליות ניכרות בערך המקרקעין, שלא השתקפו בחישובי הסכומים המהוונים ששולמו מראש. הפסדי הכנסות נוספים נגרמו כתוצאה מהנחות ניכרות שניתנו לבוחרים בתשלום דמי החכירה המהוונים מראש, כדי לעודדם לעשות כן.[[39]](#footnote-39) הגברת היעילות הבירוקרטית קזזה לכאורה את הפסדי ההכנסות הללו. עם זאת, מהלך זה הביא עמו תופעת לוואי שהפכה אותו לבלתי הדיר. העובדה שחוכרים נדרשו עתה לשלם סכום חד פעמי גדול עבור הנכס שרכשו, במקום תשלומים עיתיים שנתיים, עמעמה את תחושתם של המשלמים שהם שוכרים ופיתחה בקרב אותם שוכרים את התחושה שמעמדם הוא כשל בעלים. שוכרים הדחיקו את המחשבה כי בתום תקופת החכירה ידרשו לשלם שוב סכום גבוה ועדכני עבור מלוא תקופת שכירות חדשה. "מנקודת מבט פסיכולוגית" כתב פרופ' יהושע ויסמן, עשויה דרישה כזו "להיראות כעושק".[[40]](#footnote-40) הפסיכולוגיה של השוכרים באה לידי ביטוי גם במחירי השוק של החכירות שהתעלמו מכך שהם עתידות להסתיים.[[41]](#footnote-41)

תחושת הבעלות שהתפתחה אצל חוכרי מקרקעי ישראל לא נעלמה מעינם של הפוליטיקאים האחראים על ניהולם. היא הובילה לנקודת הציון **השנייה** בתהליך ההפרטה הבלתי פורמאלי: גיבוש כללים בנוגע ליובל החכירה, קרי: קביעת התנאים להארכה של תקופת החכירה הראשונית של 49 שנים ב-49 שנים נוספות. מדיניות יובל החכירה החלה להתגבש בשנות השבעים של המאה העשרים והתייצבה באמצע שנות השמונים. החידוש המרכזי בה היה שלא ייגבו כלל דמי חכירה ראשוניים עבור תקופת החכירה השנייה (80% מערך הקרקע). כמו כן נקבע כי דמי החכירה השנתיים בקרקע עירונית למגורים לא יעלו על אחוז אחד מערך הקרקע וכי אם יבחר החוכר לשלם אותם מראש בתשלום חד-פעמי בעת חתימת חוזה החכירה המחודש, הוא יקבל הנחה של עשרות אחוזים מהסכום שיידרש לשלם. תנאים דומים, ללא הנחה בהיוון, הונהגו גם בנוגע לדמי חכירה שנתיים בקרקע עירונית שאינה משמשת למגורים אלא לבתי עסק, בתי מלאכה ומפעלי תעשייה.[[42]](#footnote-42) אף כי החלטות אלה היו לכאורה החלטות טכניות שלא פגעו בבעלות הפורמאלית של הממשלה במקרקעי ישראל, הן היו כרוכות בוויתור שלה על הכנסות שהייתה אמורה להפיק כבעלים לטובת הציבור. מדיניות זו הובילה לחידוש סדרתי של חוזי חכירה לתקופות נוספות בתנאים מוזלים ודחתה לטווח רחוק מאוד את המועד שבו תוכל הממשלה להפיק מהקרקע הכנסות משמעותיות נוספות. היא הגבירה את תחושת החוכרים כי לא יידרשו אי-פעם להשיב את הנכס לבעליו.

גורם נוסף שתרם לתחושת החוכרים כי לא ידרשו לעולם להשיב את הנכס לבעליו טמון בכך שהחוכרים הם בדרך כלל הנושאים בעלויות הקמת המבנים בקרקע הציבורית וכן בהוצאות פיתוח ובתשלומי מסים. כאשר עיקר שווים של מקרקעין נגזר מהשקעות שהשקיעו חוכרים בהקמת מבנים, לא יהיה זה הוגן לגבות מאותם חוכרים דמי שכירות בגין השקעות אלה. לכן קבעה מועצת מקרקעי ישראל כי דמי השכירות עבור קרקע עירונית יחושבו לפי שווי הקרקע בלבד, ללא שווי המחוברים.[[43]](#footnote-43) לתרומתם המשמעותית של החוכרים לשווי המקרקעין הייתה בסופו של דבר השפעה על ההיתכנות של השבת המקרקעין למדינה בתום תקופת החכירה. אם היה על המדינה לשפות את החוכרים של קרקע עירונית על השקעותיהם במחוברים ובפיתוח – ספק אם הייתה מסוגלת לעמוד בהיקפי השיפוי הנדרשים. האפשרות כי תדרוש מן החוכרים להרוס את המחוברים בטרם השבת הקרקע – נראית במקרים רבים לא הוגנת וגם לא סבירה מבחינה כלכלית. יש להניח כי המדינה לא הייתה מצליחה ליישם מדיניות נרחבת כזו בלא התנגדות ציבורית נכרת. יצוין כי באנגליה נקבע בחקיקה, בתמיכת בית הדין האירופי לזכויות אדם, כי בנסיבות מסוימות השקעות ארוכות טווח של שוכרים במושכר מצדיקות העברת של הבעלות בו לשוכרים.[[44]](#footnote-44)

השינויים שתוארו לעיל יצרו סתירה ברורה בין המדיניות המוצהרת של הממשלה לפיה היא נותרת בעל הנכס לבין התפרקותה המעשית מרבים מיתרונות הבעלות. שמירת הבעלות הפכה למעשה לנטל פורמאלי שאין בו כל תועלת מעשית. כדי לנסות לפתור בעיה זו מינתה הממשלה בקצב של אחת לעשור ועדות ציבוריות שהמליצו, במידה גוברת והולכת של נחישות, להאריך את תקופות החכירה של מקרקעין עירוניים לפרקי זמן ארוכים של 196 שנה או לצמיתות.[[45]](#footnote-45) הטעמים המרכזיים לשינוי היו לכאורה טכניים: צמצום "החיכוך" עם החוכרים ושחרור מנהל מקרקעי ישראל מנטל הניהול של מלאי שתועלתו מוצתה.[[46]](#footnote-46) מאחורי המלצות אלה עמד למעשה הרצון להעביר את הבעלות לחוכרים ועל כן מבקריהן טענו כי אין הן אלא "אחיזת עיניים".[[47]](#footnote-47)

בסופו של דבר הגיעה מדינת ישראל למסקנה כי אין טעם להמשיך ב"אחיזת העיניים" האמורה והחלה להנהיג, מראשית המילניום השלישי, מדיניות של העברה מידית של הבעלות הפורמאלית לכל החוכרים של קרקע עירונית ששלמו מראש את דמי חכירה מהוונים ומופחתים למשך 98 שנים. כך החל למעשה תהליך של הפרטה מלאה ופורמאלית של מקרקעי ציבור עירוניים – לחוכריהם. גם על תהליך זה הוחלט בכמה שלבים. תחילה החליטה הנהלת מנהל מקרקעי ישראל לחדש את מדיניות העברת הבעלות במסגרת המכסה שנקצבה לכך כבר בשנת 1960 ואשר עד אז טרם מוצתה.[[48]](#footnote-48) בשנת 2006 תוקן החוק והוגדלה מכסת הקרקע הציבורית העירונית שאפשר להעביר בה בעלות ל-200 קמ"ר. בשלב זה נקבע כי הפרטה תתבצע רק בבניינים גבוהים שיש בהם לא פחות מארבע דירות ("בניה רוויה").[[49]](#footnote-49) בשנת 2009 בוצעו תיקוני חקיקה נוספים שבהם אומצה מדיניות הפרטה כוללת של **כל** הקרקע העירונית, לרבות הפרטה של שטחים בבניה נמוכה שאפשר להוסיף ולהשביחם בעתיד. כמו כן הותרה העברת בעלות לא רק לחוכרי דירות מגורים אלא גם לחוכרי מבנים לצרכי "תעסוקה" לרבות "תעשייה, מלאכה, משרדים, מסחר, תיירות או מלונאות".[[50]](#footnote-50) עם זאת חוכרים של מקרקעין בבנייה נמוכה ולא "רוויה" נדרשים לשלם עבור העברת הבעלות תשלומים נוספים המשקפים את שווי האפשרות לנצל את הקרקע בעתיד.[[51]](#footnote-51) החלטות המועצה מאפשרות בעתיד לבצע הפרטה לא רק בתחומי יישובים עירוניים אלא גם על מבנים בתחום יישובים קהילתיים או חקלאיים בעלי אופי כפרי.[[52]](#footnote-52) כיום רשות מקרקעי ישראל פועלת להפריט את כלל השטח הציבורי הבנוי החכור למגורים ולתעסוקה. בשנת 2009 הוחכרו מקרקעי ישראל עירוניים לכ-800 אלף חוכרים: כ-63% מהם בדירות מגורים בבניינים "רוויים", כ-32% בבניני מגורים נמוכים שבהם פחות מארבע דירות והיתר (כ-5%) במקרקעין לתעסוקה.[[53]](#footnote-53) בשנים 2011-2016 הועברה הבעלות ב-439,141 נכסים. חוכרים של עשרות אלפי נכסים נוספים שלא ניתן לרשום את העברת הבעלות על שמם בשל בעיות טכניות מקבלים איגרות זכאות לבעלות.[[54]](#footnote-54)

אף כי המדיניות הנוכחית אינה ממצה את מרב ההכנסות שאפשר יהיה להפיק בעתיד ממלאי המקרקעין המופרט, במיוחד בחלקיו הפחות מפותחים, אפשר להצדיקה בתועלות הבירוקרטיות שהיא מצמיחה. ההפרטה של מקרקעין שמיועדים למגורים ולתעסוקה מוצדקת גם משום שפיתוח עירוני למגורים ולתעסוקה אינו מוצר ציבורי, והשוק הפרטי מספקו כבר כיום ברוב המרקמים העירוניים בישראל. ממילא העברת הבעלות נעשית במקרקעין מתוכננים ומחולקים כך שהיא אינה יוצרת בעיות של קשיי פעולה משותפת או לחץ של הבעלים לשינויי התכנון העירוני מייעוד ציבורי לייעוד פרטי. תהליך ההפרטה הנוכחי של הקרקע העירונית מתייחס רק לחלק קטן ממקרקעי ישראל ואינו פוגם בשמירת הבעלות ברוב מלאי מקרקעי ישראל. עם זאת, בראיה ארוכת טווח, יש כאן התפרקות של הממשלה מהכנסות עתידיות העומדת לכאורה בניגוד לעקרון החוקתי של שמירת הבעלות במקרקעי ישראל. יתרה מזאת, מכסת מקרקעי ישראל שאפשר להעביר בהם בעלות מאז שנת 2009 (כ-800 קמ"ר) גדולה פי שלושה מכלל שטחם של מקרקעי ישראל העירוניים שכבר הוחכרו.[[55]](#footnote-55) היא מאפשרת לממשלה באופן עקרוני להחליט על העברת בעלות של מקרקעין המיועדים לפיתוח עירוני עוד בטרם פותחו. החשש כי הממשלה תתפרק מבעלותה גם במקרקעין כאלה, עוד לפני שמיצתה מהם את מרב התועלת הכלכלית, הוביל קואליציה ייחודית של פוליטיקאים ו-NGOs משמאל ומימין להגיש לבית המשפט העליון עתירה כנגד תהליך ההפרטה. בית המשפט העליון אמנם אישר את חוקתיותו של תהליך ההפרטה, אך הזהיר כי "העברת המקרקעין תיעשה במשורה, ובהתאם לצרכים הנובעים מהגידול הטבעי של האוכלוסייה".[[56]](#footnote-56) אפשר להבין מאזהרה זו כי אם תינקט מדיניות "פזרנית" של הפרטת יתר של מקרקעי הממשלה, בית המשפט יראה בה חריגה מהמסגרת החוקתית שהותרה בחוק היסוד.

בניגוד לנכונות של הממשלה לוותר על הבעלות במקרקעין העירוניים, בעלי קרקעות גדולים אחרים בישראל, כגון כנסיות נוצריות ועיריית תל אביב – שומרים בקנאות על בעלותם במקרקעין שאותם הם מחכירים לתקופות ארוכות. זו היא למשל מדיניותם של הפטריארכיה היוונית אורתודוכסית ומסדר האחיות ציון לגבי קרקעות שרכשו במאה ה-19 אשר נמצאות בלב שכונות מרכזיות ויקרות של ירושלים, כגון רחביה וטלביה. בתקופת המנדט הבריטי החכירו הכנסיות, הבעלים, את קרקעותיהן בחוזי חכירה לתקופות של מאה שנה. החוכרים, שאחת הבולטות בהן היא הקרן הקיימת לישראל, הקימו בקרקעות אלה מבני דירות והחכירו את הדירות לחוכרי משנה פרטיים. שווי הקרקע והדירות בשכונות אלה-מן היקרים בירושלים.[[57]](#footnote-57) עם זאת ככל שהתקרב סיומה של תקופת החכירה, גבר חשש החוכרים כי בתום תקופת החכירה ישובו הנכסים לבעלים או שיהיה צורך בחידוש חוזי החכירה בתנאים שונים. הציפייה כי כך יקרה גורמת לירידת ערך מתמדת והדרגתית של שווי זכויות החוכרים עד להתאפסות הערך בסיום החכירה.[[58]](#footnote-58) לאחרונה נודע בציבור כי הכנסיות בעלות הקרקע התקשרו כבר עתה עם יזמי נדל"ן בהסכמים להחכרת הנכסים לכשתסתיים תקופת החכירה הנוכחית, בעוד כשלושים שנה. מהלך זה מרמז שאין בכוונתן לחדש את חוזי החכירה של החוכרים הנוכחיים וכי בתום תקופת החכירה יהיה עליהם להשיב את הנכסים החכורים.[[59]](#footnote-59) כתוצאה ממהלכי הבעלים פתחו חוכרי המשנה במאבק ציבורי, בסיוע חברי כנסת, ראש עיריית ירושלים ואפילו נשיא המדינה, ראובן ריבלין. הם דורשים ממנהל מקרקעי ישראל ומה-JNF כי יפעלו לכך שהבניינים יימסרו להם לתקופה נוספת באותם תנאים נוחים שבהם נמסרים בניינים לחוכרי מקרקעי ישראל.[[60]](#footnote-60) בעת כתיבת שורות אלה לא ברור כיצד תסתיים הפרשה.

גם עיריית תל-אביב, שבבעלותה למעלה מ-13,000 נכסים בעיר שבה הנדל"ן היקר בישראל,[[61]](#footnote-61) נהגה עד לאחרונה באופן קשוח יותר ממדינת ישראל. היא אמנם הייתה מוכנה לחדש חוזי חכירה בתום תקופת חכירה ארוכה, אך התנתה את החידוש בתשלום מלא, ללא כל הנחות, של דמי חכירה עבור הקרקע למשך כל תקופת החכירה החדשה. כנגד חוכרים שלא היו מוכנים לכך פתחה העירייה בתביעות פינוי שאושרו בבית המשפט העליון.[[62]](#footnote-62) לפני שנים אחדות החכירה העירייה מקרקעין בבעלותה לשם בניית מגדלי דירות יוקרה מן היקרים בארץ. תקופת החכירה של דירות אלה אמורה להסתיים בתום המאה הנוכחית אך לחוכרי דירות אלה לא מובטח כי בתום תקופת החכירה תועבר להם הבעלות.[[63]](#footnote-63) עם זאת, בשנים האחרונות אכן החלה גם העירייה לבצע מבצעי מכירה של דירות בשכונות יד אליהו ונחלת יצחק.[[64]](#footnote-64)

נראה כי הן הכנסיות הנוצריות והן עיריית תל אביב מנהלים בקרקעות העירוניות שבבעלותם מדיניות מסחרית קשוחה יותר מזו שניהלה מדינת ישראל במקרקעי ישראל עירוניים.השאלה האם יצליחו להתמיד במדיניות זו במקום שבו המדינה כשלה-תמשיך להתנופף כחרב מתהפכת על ראשם של החוכרים בקרקעות שני גופים אלה. אין לדעת האם לאורך זמן יצליחו הגופים הפרטיים לעמוד בפני לחצם של חוכרים אך נראה כי עד כה עמדו בלחצים אלה טוב מעמידתה של ממשלת ישראל. השוואה בין שני המקרים מצביעה על כך שזרעי ההפרטה הפורמאלית של מקרקעין עירוניים לחוכרים נזרעים שנים רבות בטרם התרחשותה, אך נביטתה של ההפרטה אינה תוצאה הכרחית או אילוץ של כוח עליון. ההבדל בין שני הז'אנרים של התנהגויות המחכירים, ככל שאכן יתקיים לאורך זמן, נובע כנראה מגודלו של המלאי הממשלתי, מהעלות הגבוהה של ניהולו ובעיקר מהרגישות היתרה של מנהליו לדעת הקהל וללחצי קבוצות אינטרס.

**הפרטה של קרקע חקלאית המשמשת לחקלאות**

שלא כמו במקרקעי ישראל עירוניים, אין בישראל חקיקה המתירה העברת בעלות פורמאלית במקרקעי ישראל חקלאיים ולא מתבצעת בישראל כלל הפרטה פורמאלית של קרקע חקלאית כזו. היקף מקרקעי ישראל החקלאיים גדול פי כמה וכמה מהיקף השטח העירוני. בישראל כ- 4,400 קמ"ר (כ-20% משטח המדינה) המיועדים לעיבוד חקלאי.[[65]](#footnote-65) כ-4,000 קמ"ר נוספים משמשים למרעה.[[66]](#footnote-66) רוב השטח המשמש לחקלאות וכל שטח המרעה נכללים במקרקעי ישראל ונתון לניהולה של הממשלה.[[67]](#footnote-67) החלטה מס' 1 של מועצת מקרקעי ישראל קבעה כי גם קרקעות אלה, בדומה לקרקע העירונית, ימסרו בדרך של חכירות לתקופה שלא תעלה על 49 שנים.[[68]](#footnote-68) שטחי מרעה נמסרים בחוזים למשך תקופות שאינן עולות על שנה.[[69]](#footnote-69) כפי שציינו בפרק קודם, הקרקע החקלאית הייתה מבחינה היסטורית היעד הטבעי ביותר לשמירת הבעלות הממשלתית בגלל החשיבות שייחסו הציונות ומדינת ישראל לחקלאות בתהליך ההיאחזות המחודש בארץ ישראל. שמירת בעלות בקרקע החקלאית תואמת גם את הרציונל המצומצם יותר של הבטחת הייצור של מוצרים ציבוריים שכן החקלאות מייצרת מוצרים כאלה כגון ביטחון המזון של הציבור, תרומה לאיכות הסביבה, פיתוח המרחב הכפרי וגם הגברת הביטחון הכללי והמדיני באזורי ספר. שמירת הבעלות במקרקעין המיועדים לחקלאות אמורה להבטיח אספקה של מוצר ציבורי זה במקרה של משבר מדיני וכן לסבסד את החקלאות ולהגן עליה מפני מאפיינים ייחודיים שמשפיעים על יציבות הענף כגון ייצור עונתי, קושי בהתאמת היצע לביקוש, תנודתיות גבוהה בהיצע ובמחירים ותלות באספקת מים משתנה. ממשלת ישראל עודנה רואה חשיבות רבה בשימורה של החקלאות ובפיתוחה.[[70]](#footnote-70) הפרטה של מקרקעין חקלאיים עלולה לסכל מטרה זו ולהוביל את בעליהם הפרטיים לזנוח את החקלאות ואת המוצרים הציבוריים שהיא מפיקה לטובת ייעודים לא חקלאיים. על כן לא הונהגה ולא הותרה עד כה מדיניות הפרטה פורמאלית של מקרקעי ישראל חקלאיים.

למרות זאת, תהליכי הפרטה בלתי-פורמאליים מתרחשים גם במקרקעי ישראל חקלאיים. הטעם המרכזי לתהליכי הפרטה אלה הוא העלייה המתמדת בביקוש לשימוש בקרקעות חקלאיות לייעודים רווחיים יותר כגון מגורים, תעסוקה, תיירות ותעשייה. הארץ קטנה, מלאי המקרקעין באזורי הביקוש מצומצם והצרכים הולכים וגדלים. עליית ביקוש זו הובילה למעשה, גם אם לא להלכה, לירידת קרנה של החקלאות. החזקת הקרקע בייעודה החקלאי נהפכה – בעיני החוכרים והמחזיקים שלהם נמסרה וגם בעיני רשות מקרקעי ישראל – מטרה טפלה למטרה עיקרית אחרת: הפקת תועלת מרבית, מידית או עתידית, מרכיבים לא חקלאיים שלה או משינוי ייעודה בעתיד לייעודים עירוניים רווחיים יותר. המשך הייעוד החקלאי משמש קלף מיקוח בידי מחזיקי הקרקע מול בעלת הקרקע, רשות מקרקעי ישראל, בקרב על חלוקת הפירות של שינוי הייעוד. קרב זה מעכב שינוי ייעוד במקומות שבהם הוא נחוץ והוא אחד הגורמים להאמרת מחירי הקרקע באזורי הביקוש בישראל.

ביטוי סמלי וציורי לירידת קרנה של הקרקע החקלאית ניתן למצוא אפילו בבחינת ההבדלים בין סמל מנהל מקרקעי ישראל, שניהל את מקרקעי ישראל עד שנת 2009, לבין סמלה החדש של רשות מקרקעי ישראל, אשר נכנסה בנעליו בשנת 2009. סמל המִנהל מדמה מרחבי קרקע רחבים באמצעות קווים ירוקים כהים שיכולים לסמל קרקע ירוקה, חקלאית או מיוערת; אין בו ביטוי ציורי לקרקע העירונית. בסמלה החדש של הרשות הצטמצם הייצוג הציורי של הקרקע החקלאית וניתן ביטוי בולט לקרקע העירונית: הסמל כולל רק קו ירוק אחד, עם נטייה כלפי מטה, ומתחתיו קו חום המסמל את פני הקרקע וקו כחול הנוסק אל על ומסמל את הנטייה הסביבתית. מעליהם מפוזרים שבעה ריבועים שחורים בגדלים שונים המסמלים, מן הסתם, את הקרקע העירונית. שני הסמלים מוצגים להלן ב-Figure 4.

**Figure 4: סמלי מנהל מקרקעי ישראל ורשות מקרקעי ישראל**



**עד 2009 מ 2009**

**סמל מנהל מקרקעי ישראל סמל רשות מקרקעי ישראל**

החל מסוף שנות התשעים ניטש מאבק ציבורי בין הממשלה לבין נציגי המגזר החקלאי על היקף הנתח שיקבלו החקלאים בפירות שינוי הייעוד. בעוד החקלאים טוענים כי הם ראויים לנתחים גדולים יחסית מפירות שינוי הייעוד, הממשלה מבקשת לצמצם נתח זה ככל האפשר. מאבק זה עורר מחלוקת חריפה בדעת הקהל בישראל, אשר נראה כי בשנים האחרונות מגלה פחות אהדה לחקלאים מזו שהורגלו לה בשנותיה הראשונות של המדינה. את תחילתו של המאבק סמלה עתירה שהגישה לבית המשפט העליון בסוף שנות התשעים תנועה חברתית ששמה המקוצר "הקשת הדמוקרטית המזרחית" ושמה הרשמי "שיח חדש – למען השיח הדמוקרטי והרב-תרבותי בישראל" (להלן: פרשת **שיח חדש**).[[71]](#footnote-71) במהלך השנים עד לעתירה זו היו לתנועות המייצגות את היישובים החקלאים מהלכים הן במועצת מקרקעי ישראל והן בדרג הפוליטי. השרים הממונים על מנהל מקרקעי ישראל באו לעתים קרובות מן המגזר החקלאי וגילו אהדה כלפי האינטרסים של המגזר החקלאי. כך, בשנות התשעים הצליחו נציגי היישובים החקלאיים לשכנע את מועצת מקרקעי ישראל ואת העומד בראשה אז, השר אריאל שרון (לימים ראש הממשלה ובעלים של חוות השקמים בנגב), לקבל מספר החלטות שכונו בקיצור "החלטות הבואינג", בשל הדמיון המקרי בין מספרם הסידורי במניין החלטות המועצה לבין מספרי דגמים של מטוסי בואינג.[[72]](#footnote-72) החלטות אלה העניקו ליישובים חקלאיים שתי הטבות בעלות ערך כלכלי רב במקרה של שינוי ייעודה של קרקע חקלאית למטרות עירוניות: זכות קדימה לקבל את הנכס ללא מכרז בייעודו החדש וזכות לקבל זאת בהנחה. ההנחה נקבעה לפי השווי החדש של הנכס ושוויה הכלכלי גדל ככל שהקרקע מוקמה באזורים מבוקשים יותר. תנועת הקשת הדמוקרטית עתרה לביטול החלטות אלה. מקימי התנועה, אנשי אקדמיה, טענו כי אין לתת הטבות למגזר החקלאי משום שהן פוגעות בשוויון. לטענתם המגזר החקלאי הוא מיעוט מבוסס, המייצג את דור ה"מייסדים" של המדינה שעלה ממזרח אירופה, ואין הצדקה להעדיפו על פני מגזרים חלשים יותר שהתנועה ראתה עצמה כמייצגת שלהם כגון "מהגרים"-יהודים שהיגרו מארצות ערב ו"ילידים"-אזרחים ערבים.[[73]](#footnote-73) היועץ המשפטי לממשלה הצטרף לעמדת העותרים כי יש לבטל את ההחלטות אך לא מטעמיהם. הוא נימק את עמדתו בכך ש"אינן מתאימות למציאות הקרקעית של ימינו...לכן אין הן סבירות".[[74]](#footnote-74) בית המשפט קבל את העתירה ובטל את ההחלטות אשר העניקו הטבות לחקלאים.[[75]](#footnote-75) הוא לא התייחס לאבחנות הסוציולוגיות של העותרים בפסק דינו ואף ציין את המגזר החקלאי לשבח על תרומתו ההיסטורית "לארץ-ישראל ולמדינת ישראל".[[76]](#footnote-76) בית המשפט בסס את הכרעתו לבטל את החלטות מנהל מקרקעי ישראל על הטענה שהן מעניקות לחקלאים הטבות מופרזות ולא סבירות הנקבעות באופן שרירותי לפי שווי הקרקע ועל כן פוגעות בעקרונות של שוויון וצדק חלוקתי.[[77]](#footnote-77)

מאז פרשת **שיח חדש** לובש המאבק על פירות שינוי הייעוד צורות שונות. הממשלה מצידה גיבשה מדיניות הטבות "רזה" יותר לחקלאים המבקשים לשנות את ייעוד הקרקע החקלאית: עליהם להחזיר את הקרקע לרשות מקרקעי ישראל תמורת פיצוי על שוויה החקלאי בלבד. הממשלה מוכנה להעניק עבור החזרת הקרקע פיצוי נוסף, לא גבוה במיוחד, הנגזר מאורך תקופת ההחזקה של החקלאי בקרקע ולעתים אף הטבות נוספות, כגון שותפות באחוזים נמוכים בפרויקטים העירוניים שייבנו על הקרקע לאחר החזרתה.[[78]](#footnote-78) החקלאים אינם רואים בתמריצים אלה פיצוי מספק עבור החזרת הקרקעות ואינם ממהרים לפנות את הקרקע החקלאית. אחד מבכירי רשות מקרקעי ישראל העיד בכנסת בשנת 2014 כי עד להנהגת המדיניות החדשה בעקבות פרשת **שיח חדש** "ההסכמים היו יחסית פשוטים והרצון של בעלי הזכויות בקרקע להשיב אותה היה הרבה יותר פשוט. היום זה הרבה יותר מסובך".[[79]](#footnote-79) כעבור שנה העיד בפני מועצת מקרקעי ישראל כי "למעשה מאז [בג"ץ שיח חדש] אנחנו מנסים לייצר סדר חדש לגבי עניין של השבה והחזרה של קרקע בעקבות שינוי ייעוד".[[80]](#footnote-80) בהעדר תמריצים מספיקים לפינוי, כל צד מצחצח את חרבותיו כדי לשפר עמדות לקראת הפינוי הצפוי. החקלאים דבקים בשימוש החקלאי לפי החוזים שבידיהם. המדינה מגדילה בהדרגה את התמריצים המוצעים לפינוי מרצון אך במקביל מאיימת להפסיק את החוזים ומרחיבה לשם כך את סמכויות הפינוי שממילא יש לה.[[81]](#footnote-81) עם זאת, על אף קיומה של סמכות חוקית לסלק את החקלאים עם שינוי ייעודה של הקרקע, מדינת ישראל נמנעה עד כה מלהגיש תביעות פינוי כנגד חקלאים שמבקשים להמשיך בחקלאות. הממשלה בישראל לא ששה להשתמש בסמכויות הפינוי בשל השלכותיהם הציבוריות. מדינת ישראל אינה מצטיינת בפעולות פינוי המוניות, כפי שאפשר ללמוד הן מקשיי האכיפה במגזר הבדואי[[82]](#footnote-82) והן מהבעיות המתעוררות בהקשר של פינוי אוכלוסייה מעזה או מיהודה ושומרון.[[83]](#footnote-83) ברור כי המדינה אינה ששה להצטיין בפעילות כזו דווקא נגד המגזר החקלאי, שרבים חשים הערכה לתרומתו ההיסטורית למדינת ישראל.[[84]](#footnote-84) היא תעדיף להמתין ולהגיע בסופו של דבר לפינוי בהסכמה. זה הוא אפוא תהליך ההפרטה הבלתי פורמאלי המרכזי שמתרחש בקרקע החקלאית: החקלאי אוחז בקרקע בדבקות תוך שהוא מנופף מצד אחד בציוניותו ומצד שני בעליית מחירי הקרקע שנגרמת כתוצאה מכך שהקרקע החקלאית לא הופכת לעירונית. אלה קלפי המיקוח של החקלאי. בסופו של דבר הם מניבים לו חלק מפירות שינוי הייעוד.

דוגמא מאלפת לתהליך זה ניתן למצוא בפרשת **מהדרין**.[[85]](#footnote-85) מדינת ישראל החכירה בשנות החמישים לחברת מהדרין מקרקעין למטרת נטיעת פרדסים ומטעים.[[86]](#footnote-86) בחוזה החכירה המקורי לא הייתה תניה מפורשת המתירה למחכיר אפשרות לסיים את החוזה במקרה שהקרקע נחוצה לו למטרה אחרת. משהגיעה העת לחדש את חוזה החכירה, התנה מנהל מקרקעי ישראל את חידושו בהכללת תנאי כזה בחוזה, מתוך הנחה שביום מן הימים יזדקק לקרקע למטרות לא חקלאיות. חברת מהדרין התנגדה להוספת תנאי זה תוך שהיא עומדת על זכותה להמשיך בחכירה בייעוד החקלאי לפי התנאים המקוריים.[[87]](#footnote-87) החברה טענה כי היא מעוניינת להמשיך בחקלאות ואין פניה ל"ספקולציה כלכלית במקרקעין".[[88]](#footnote-88) עיקר פעילותה של החברה מבוסס על גידול ושיווק של תוצרת חקלאית, אך מניות החברה נסחרות בבורסה לניירות ערך בתל-אביב בענף "נדל"ן ובינוי" ויש לה גם ענף מתפתח של נכסי נדל"ן מניבים. בעלי מניותיה הם חברות השקעות ונדל"ן גדולות במשק הישראלי.[[89]](#footnote-89) בית המשפט המחוזי בתל-אביב קיבל בשנת 2012 את עמדת החברה שלפה אין לכלול בחוזה החדש את התנאי שדרשה המדינה.[[90]](#footnote-90) כתוצאה מכך דיווחה החברה למשקיעיה בשנת 2013 כי: [[91]](#footnote-91)

להערכת החברה, במהלך שני העשורים הקרובים עתיד להשתנות ייעודם של מאות רבות של דונמים מהקרקעות אותן הקבוצה חוכרת מייעוד חקלאי לייעוד אחר. זכויות הקבוצה באותם מקרקעין, לרבות גובה הפיצוי שתקבל הקבוצה (אם בכלל) והיכולת שלה להמשיך ולהחזיק את הקרקע בייעודה החדש באמצעות פטור ממכרז או באופן אחר, תלויות, בין היתר, בהסכם החכירה שיהיה בתוקף באותו מועד.

ניכר מדיווחי החברה לעיל כי החברה הביאה בחשבון את התועלות הכלכליות שעשויות לצמוח לה משינוי הייעוד.

מדינת ישראל ערערה על פסק הדין ובית המשפט העליון קיבל את הערעור ודחה את התנגדותה של החברה לכלול בחוזים החדשים סעיף שיאפשר לבעלים להחזיר את הקרקע עם שינוי ייעודה.[[92]](#footnote-92) השופט רובינשטיין אמנם טען שאינו מפקפק באותנטיות של "הצהרתן של המשיבות כי כשלעצמן הן מעוניינות בחקלאות ולא בהיבט הנדל"ני של הקרקע", אך ציין כי עמדתן זו "איננה מביאה בחשבון די הצורך צמצום הצורך הלאומי בקרקע חקלאית לעומת יעוד העבר" וכי "פיתוח הארץ – כן. ספקולציות – לא, כך למינהל, כך לחוכרים".[[93]](#footnote-93) עם זאת, ההנחיות שקבע בית המשפט בנוגע לאופן הפעלת הסמכות להשיב את הקרקע מעודדות את החקלאים לדבוק בהמשך החזקת הקרקע בייעוד החקלאי אף אם שני מהצדדים אינם מעוניינים בכך. השופט רובינשטיין ציווה על רשות מקרקעי ישראל לבחון את מידת הנחיצות של שינוי הייעוד לטובת הכלל: "בחינה מעמיקה [...] בכובד ראש [...] לשקול היטב היטב [...] אין הדברים צריכים להיעשות ביד קלה". כמו כן הורה כי "יישקל רצונן של המשיבות, ככל שיהא בעינו, להמשיך בעיבוד החקלאי שלשמו קיבלו את החכירה מקדם".[[94]](#footnote-94) הנחיות אלה עשויות לחזק את דבקותם של החקלאים בחקלאות, אך ספק אם הן יעקרו את תקוותם לקבל פיצוי הגון עבור הוויתור עליה.

אכן, זמן קצר לאחר מתן פסק הדין פנו בעלי מניות השליטה בחברת מהדרין בהצעת רכש לציבור המשקיעים הרחב המחזיק במניות החברה ובה נקבו במחירים גבוהים משווי השוק הבורסאי הגבוה ממילא של החברה.[[95]](#footnote-95) המשקיעים דחו את הצעת הרכש.[[96]](#footnote-96) ההסבר הן להצעת הרכש והן לדחייתה טמון בכך שעל אף פסיקת בית המשפט העליון החזיקו כל הצדדים בציפיות ספקולטיביות חיוביות בנוגע לעתיד הקרקע ולפירות המשך האחיזה בה. בעקבות דחיית הצעת הרכש המשיכו כל הצדדים "לשבת על הגדר" ומניות החברה נכנסו, בין יוני 2015 לפברואר 2017, לרשימת ניירות הערך דלי הסחירות בבורסה בתל-אביב.[[97]](#footnote-97) היקף המסחר במניה גדל לקראת חתימתו במאי 2017 של הסכם לפיו זכתה החברה בפיצויים גבוהים על כך שהחזירה לרשות מקרקעי ישראל שטח חקלאי שהוחכר לה. בנוסף, העניק החוזה לחברה, ללא מכרז פומבי, אחוזים בפרויקט מגורים גדול שייבנה בשטח שהחזירה. החברה כמובן דווחה על כך באופן מידי למשקיעיה.[[98]](#footnote-98) ההמתנה השתלמה. החברה זכתה בחלק מפירות שינוי הייעוד.

**הפרטה של קרקע חקלאית המשמשת למגורים**

תהליך הפרטה בלתי פורמאלי נוסף שהתרחש במקרקעי ישראל חקלאיים הוא תהליך שבו מעבירה רשות מקרקעי ישראל לחוכרי קרקע חקלאית, בהנחות ניכרות, זכויות קניין קרובות מאוד לבעלות בקרקעות חקלאיות המשמשות את החקלאים למגורים. תהליך זה נראה לכאורה כהמשכו הישיר והטבעי של תהליך ההפרטה של השטח העירוני. האופי שלו כתהליך בלתי פורמאלי נובע משיטת ההקצאה של רוב הקרקע החקלאית המכונה "שיטת ה-*Nahalot*" (Estates).[[99]](#footnote-99) על פי שיטה זו מוקצים בישראל כ-3000 קמ"ר של מקרקעי ישראל חקלאיים ליישובים בעלי אופי קולקטיבי, קרי מושבים (32,508 נחלות) וקיבוצים (35,402 נחלות).[[100]](#footnote-100) הנחלה שהיא יחידת ההקצאה הבסיסית לפי שיטה זו, כוללת, כמקשה אחת, הן קרקע המשמשת לחקלאות והן רכיבים נוספים המשמשים לייעודים אחרים כגון מבנים המשמשים למגורי החקלאי ומבנים הנחוצים לייצור חקלאי ולצרכים אחרים של החקלאים.[[101]](#footnote-101) כאשר הממשלה מתקשרת בחוזה להחכרת נחלה חקלאית היא למעשה מחכירה לא רק קרקע "חקלאית" אלא גם קרקע המשמשת לייעודים אחרים, אורבניים יותר. מעצבי מדיניות המקרקעין בשנות החמישים סברו כי השימוש העיקרי בנחלה הוא השימוש החקלאי ואילו השימושים הלא-חקלאיים הם משניים/אינצידנטלים לשימוש העיקרי ומשרתים אותו. לתפיסה זו היו שלוש השלכות אופרטיביות: ראשית, נאסר פיצול רכיבי הנחלה השונים מתוך מחשבה שכולם נועדו לשרת כמקשה אחת את הייעוד החקלאי שלה. שנית, הזכויות בנחלות כולן הוקנו לחקלאי תמורת דמי שכירות סמליים הנהוגים לגבי קרקע חקלאית. שלישית, המשך ההסכם עם החקלאי הותנה בהמשך השימוש החקלאי ובמגורים של החקלאי עצמו בנכס. חקלאי שחדל לעבד את הנחלה או שעזב אותה אמור היה להחזיר את הנחלה על כל מרכיביה לממשלה לשם הקצאתה המחודשת לאחר.[[102]](#footnote-102) מדיניות זו תאמה את השקפת העולם הסוציאליסטית-ציונית של מעצבי השיטה ששמה דגש על עידוד חקלאות ועל הצורך לסבסדה. אחד ההישגים של שיטה זו הוא שרוב הנחלות מעובדות עד עצם היום הזה.[[103]](#footnote-103)

עם זאת, המציאות הפכה את ההסדר הזה להסדר מסוכן ובלתי יעיל למחזיקים ולממשלה. הטעם המרכזי לכך הוא, כאמור, העלייה המתמדת בביקוש לשימוש בקרקעות חקלאיות לייעודים רווחיים יותר. ערכן של נחלות באזורים רבים מושפע במידה ניכרת משווי רכיבי הקרקע הלא-חקלאיים הנכללים בהן, ובמיוחד משווי רכיב המגורים. בעלי הון המבקשים לעצמם בית מידות נאה בנחלה מוכנים לשלם סכומים גבוהים, שיכולים לנוע בין מיליון וחצי לשמונה-תשעה מיליון דולרים.[[104]](#footnote-104) החובה להמשיך לקיים את השימוש החקלאי תהיה בעיניהם נטל טפל לעיקר. עם זאת, העלות הגבוהה של הנחלה, בשל רכיב המגורים, תמנע את רכישת הנחלה על ידי מי שמעוניין בה דווקא לשם עיסוק בחקלאות, שכן הסיכויים שהפעילות החקלאית תחזיר את ההשקעה ברכישת נחלה כה יקרה הם קטנים.[[105]](#footnote-105) עבור התושבים הוותיקים של יישובים חקלאיים ההתנאה בין החקלאות לבין המשך המגורים בנכס מסוכנת מאוד. רבים מהם אינם מתפרנסים עוד מחקלאות אך ממשיכים להחזיק בנחלות בעיקר בשל היתרונות הלא-חקלאיים שיש בהן או שעשויים להימצא בהן בעתיד.[[106]](#footnote-106) החשש לאבד יתרונות אלה הוא שמנע עד כה את זניחת השטח החקלאי אבל הוא גם טומן בחובו סכנת פינוי לחקלאים הוותיקים. הלינקג' בין השטח הבנוי לבין השטח החקלאי הפך להיות עבור חלק ממחזיקי הנחלות לנטל. גם מבחינת הממשלה יש למצב זה חסרונות. הקשר בין המרכיבים השונים של הנחלה פוגע בסחירות של השטחים הבנויים באזורים החקלאיים, מגביל את יכולת הפיתוח שלהם ומגביר את עליית מחירי הדירות. מכירת נחלה במחירי שוק גבוהים המשקפים את ערכה העירוני מניבה לחקלאי פרמיה גדולה הנובעת מהפער בין דמי השכירות הסמליים שהוא משלם לבין שווי השוק העירוני של הנחלה. הממשלה אמנם מקבלת מפרמיה זו נתח הגון בצורת מיסוי אך נתח זה יכול לגדול ככל שיופרדו המרכיבים האורבניים ויוכפפו לכללי התשלום הנהוגים בקרקע העירונית.

בשל טעמים אלה תבעו נציגי החקלאים במשך שנים להשוות את מעמד זכויות הקניין שלהם בבתי המגורים שבנחלות למעמד זכויות החוכרים בקרקע העירונית. ועדות ציבוריות שונות המליצו מידי כמה שנים על עיגון זכויות החקלאים בבית המגורים לטווח ארוך.[[107]](#footnote-107) עם זאת, יישומן של המלצות אלה התעכב במשך שנים רבות, נוכח הירידה באהדה הציבורית למגזר החקלאי והמסר השיפוטי של פרשת **שיח חדש**, לפיו אין מקום לתת לחקלאים הטבות מופרזות. שוב התפתח משא ומתן בין החלקאים לבין פקידי הציבור על התנאים לעיגון הזכויות באזור המגורים. בעוד החקלאים טענו כי יש להעניק להם את הזכויות בתנאי החוכרים העירוניים, טענה המדינה כי נוכח מחירי החכירה הסמליים של הקרקע החקלאית-עליהם לשלם יותר. כמו כן הובע חשש מכך שעיגון הזכויות בבתי מגורים במרחב הכפרי ישמיט את התמריץ להמשך העיבוד של הרכיבים החקלאיים של הנחלה ויגרום לפירבור עירוני מוגזם.[[108]](#footnote-108) בסופו של דבר גיבשה מועצת מקרקעי ישראל, בסדרה של החלטות, מדיניות שהעניקה לחקלאים ברכיב המגורים של הנחלה זכויות חכירה זהות לאלה המוענקות לחוכרי קרקע עירונית וזאת בתמורה לתשלום מהוון של 33% בלבד מערך הקרקע והזכויות בה. כמו כן הוענקה לחקלאים זכות לפצל חלק ממבני המגורים מן הנחלה החקלאית ולסחור בהם, בכפוף לכך שבית מגורים אחד יוותר כחלק מהנחלה וימשיך להיות כפוף להמשך העיבוד החקלאי.[[109]](#footnote-109) כנגד מדיניות זו הוגשו עתירות לבית המשפט העליון הן על ידי החקלאים, שטענו כי המחיר גבוה מידי ומתעלם מהשקעותיהם בנכסים, והן על ידי "האגודה לצדק חלוקתי" שטענה כי מחיר ההטבה לחקלאים נמוך מידי ומפלה אותם לטובה ביחס למגזר העירוני.[[110]](#footnote-110) למתנגדים הצטרף גם **פורום ראשי הערים הגדולות בישראל** שטען כי האורבניזציה של הכפר מתחרה בערים ומאיימת על ההתפתחות האורבנית התקינה שלהן.[[111]](#footnote-111) בית המשפט העליון דן בכל ההתנגדויות ודחה את כולן. השופטת ארבל סכמה את פסק דינה בקביעה כי החלטת מועצת מקרקעי ישראל בנושא:[[112]](#footnote-112)

"...נותן משקל הולם למציאות המורכבת, לעבר וגם להווה, להתיישבות החקלאית וגם להתיישבות העירונית, למאמץ שהושקע ולתמורה שראוי שתינתן בגינו, לשינוי וגם להתחדשות".

נוכח התפתחויות אלה נראה שגורל שטח המגורים ביישובים החקלאיים כבר נחרץ. אמנם מועצת מקרקעי ישראל טרם החליטה על העברת הבעלות הפורמאלית בו לחקלאים, אך מבחינה מהותית הבעלות כבר נמצאת בידי החקלאים. האם מהלך זה לא יפגע בתמריץ שהיה עד כה לחקלאי להמשיך בעיבוד יתר קרקעותיו ? בית המשפט העליון סבר כי החובה, שנותרה בעינה, לשמור על לינקג' בין אחד מבתי המגורים בחלקת המגורים לבין הרכיב החקלאי של הנחלה, שמשמעותה המשך כפיפותו של בעל הזכויות לחובה להתגורר בה ולעבד אותה, תבטיח את המשך הפעילות החקלאית.[[113]](#footnote-113) מעבר לרוח הציונית שעודנה מפעמת ברוחם של חלק מהחקלאים, נראה כי מבטחה המרכזי של החקלאות בישראל טמון כיום דווקא בהתמשכותו של הקרב על פירות שינוי הייעוד של הקרקע החקלאית המשמשת כיום לחקלאות. החקלאים ימשיכו להחזיק בה ולעבדה בדבקות מתוך שאיפה לזכות, בסופו של דבר, בנתח העסיסי והאורבאני מטבעו של פירות אלה. קשה לשער כי יקום בישראל פוליטיקאי או פקיד בכיר כלשהו שיעז ליטול בכוח את נחלות החקלאים או את בתי מגוריהם מתוך כוונה לשנות את ייעודם. זה לא קרה עד כה ולא סביר שיקרה בעתיד. הבעלות הפורמאלית בקרקע החקלאית עדיין בידי הממשלה, אך חלק ניכר מתכניה כבר עבר לבלי שוב לידיים פרטיות. זו עוד דוגמא למימרתו המפורסמת כי "Bureaucracy defends the status quo long past the time when the quo has lost its status"*.*[[114]](#footnote-114)

1. *Peter's Quotations: Ideas for Our Time* 83 (Quill, 1977). [↑](#footnote-ref-1)
2. §1 Basic Law: Israel Lands, 5720-1960, S.H.56, 14 L.S.I. 48 (Emphasis added). [↑](#footnote-ref-2)
3. Gilat Benchetrit, Daniel Czamanski, *The gradual abolition of the public leasehold system in Israel and Canberra: what lessons can be learned?* 21 Land Use Policy 45, 48 (2004); Rachelle Alterman, Planning in the face of crisis: Land use, housing and mass immigration in Israel ??? (Routledge 2002); Joshua Weisman, *Camouflaged Privatization of Land in Israel* 21 Tel-Aviv Law Review 525, 527-528 (1998)(Hebrew); Rachelle Alterman, *Who can retell the exploits of the Israel Lands Authority?-From the aspects of justifying the continuation of local ownership of land*, 21 Tel-Aviv University Law Review 535, 546 (1998)(Hebrew); Daphna Barak-Erez, *An Acre here, an Acre there: Israel Land Administration in the Vise of Interest Groups*, 21 Tel-Aviv University Law Review 613, 614-617 (1998)(Hebrew). [↑](#footnote-ref-3)
4. Daphna Barak-Erez, *The Administrative Process as a Domain of Conflicting Interests*, 6 Theoretical Inquiries in Law 193, 204-208 (2005); Barak-Erez, *An Acre here*, supra note 2, at 617-620. [↑](#footnote-ref-4)
5. § 3 Israel Lands Administration Law 5720-1960, S.H.57, 14 L.S.I. 50. [↑](#footnote-ref-5)
6. Ibid. [↑](#footnote-ref-6)
7. HCJ 244/00 The New Discourse Organization for a Democratic Discourse in Israel v. The Minister of National Infrastructures, PD 56(6) 25, 87-88 (2002)(Hebrew)(Hereafter *The New Discourse* case). [↑](#footnote-ref-7)
8. Ibid, at 65-66. [↑](#footnote-ref-8)
9. § 4a Israel Lands Administration Law 5720-1960 as amended by §3 Israel Lands Administration (Amendment) Law 5755-1995, S.H. 111 (Hebrew) and §6 Israel Lands Administration (Amendment No. 7) Law, 5769-2009, H.H. 318 (Hebrew). [↑](#footnote-ref-9)
10. These changes can be formally identified by tracing the changes in the definition of "Minister" in Israel Lands Administration Law. [↑](#footnote-ref-10)
11. The identity of the chairpersons of the Council can be monitored according to their signatures on the decisions of the Council. Ariel Sharon served as the head of the Council during the years 1990-1992, 1996-1999 and during part of his tenure as Prime Minister at the years 2002-2003. Ehud Olmert served as the council's chairperson in 2003-2006. [↑](#footnote-ref-11)
12. Moran Azulay, *Kahlon demands Israel Land Administration portfolio*, Ynet-News, 12 January 2015, <https://www.ynetnews.com/articles/0,7340,L-4614404,00.html>; §14.1 A coalition agreement for the establishment of the 34th Government of the State of Israel between the Likud faction in the 20th Knesset and all of our faction headed by Moshe Kahlon in the 20th Knesset, 29 April 2015 (Hebrew), <http://main.knesset.gov.il/mk/government/documents/Coalition2015_1.pdf>; Moti Basok, *The government approved the transfer of the Israel Lands Authority and the Planning Administration to the Treasury*, TheMarker 19 May 2015 (Hebrew), <https://www.themarker.com/news/1.2640198>. [↑](#footnote-ref-12)
13. § 4 Proposed Bill Basic Law: Israel Lands5720-1960, H.H.34 (Hebrew). [↑](#footnote-ref-13)
14. Yossi Katz, The Land Shall Not Be Sold in Perpetuity: The Jewish National Fund and the history of state ownership of land in Israel 76 (De Gruyter, Berlin 2016). [↑](#footnote-ref-14)
15. § 4a Israel Lands Administration Law 5720-1960 as amended by §6 Israel Lands Administration (Amendment No. 7) Law, 5769-2009, H.H. 318 (Hebrew). [↑](#footnote-ref-15)
16. Ravit Hananel, [*Zionism and agricultural land: National narratives, environmental objectives, and land policy in Israel*](http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264837710000311), 27 Land Use Policy 1160, 1163 (2010); The Committee for Examining the Separation of the Management of JNF Assets from the Administration of the Israel Land Administration ("Ben-Eliyahu Committee") 33-34 (29.1.2009)(Hebrew). [↑](#footnote-ref-16)
17. Mickey Rosenthal, The Shakshuka System-Documentary Film (Hebrew, English subtitles), <https://www.youtube.com/watch?v=mwVUr8yQ-xg> [↑](#footnote-ref-17)
18. Shuki Sadeh, *Digging Into the Lobbying Efforts of Natural Gas Partner Noble Energy*, HAARETZ July 11, 2015, <https://www.haaretz.com/israel-news/business/.premium-1.665415>. [↑](#footnote-ref-18)
19. The Dead Sea Concession Law (Amendment No. 2), 5746-1986,S.H.208 (Hebrew). [↑](#footnote-ref-19)
20. Minutes of meeting no. 200 of the Eleventh Knesset, April 16, 1986 (Hebrew). [↑](#footnote-ref-20)
21. Minutes of Session 205 of the Eleventh Knesset, May 27, 1986 (Hebrew). [↑](#footnote-ref-21)
22. Partial Arbitration Ruling, State of Israel v. Dead Sea Works Ltd. (19.5.2014)(Hebrew)(A copy is in the author's possession). [↑](#footnote-ref-22)
23. Ministry of Finance, Invitation to Submit Positions toward the end of the Dead Sea Concession

    ,14 January, 2016, <http://www.financeisrael.mof.gov.il/FinanceIsrael/pages/En/PressReleases/NewRelease.aspx?pr=20160114> . [↑](#footnote-ref-23)
24. Amiram Barkat, *Treasury wants tender for Dead Sea concession,* Globes 17 January 2017, <http://www.globes.co.il/en/article-accountant-general-dont-extend-israel-chemicals-concession-1001172487>. [↑](#footnote-ref-24)
25. Ibid [↑](#footnote-ref-25)
26. Amiram Barkat, Stella Korin –Liber, *The creative solution that will allow Ofer to hold the Dead Sea*, Globes, 4 September 2017 (Hebrew), <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001203701> . [↑](#footnote-ref-26)
27. S.H.56 (Hebrew); L.S.I 49. [↑](#footnote-ref-27)
28. Ibid, § 2(7). [↑](#footnote-ref-28)
29. Development Authority (Transfer of Property) Law 5710-1950, S.H.278 (Hebrew); 4 L.S.I. 151;

    The State Property Law, 5711-1951, S.H. 52 (Hebrew); 5 L.S.I. 45. [↑](#footnote-ref-29)
30. Minister of Finance Eliezer Kaplan MK Yohanan Bader to the Knesset, *Divrei Ha-Knesset* Vol.3, Col. 309 (1949) (Hebrew); MK Yohanan Bader to the Knesset, ibid at 301. [↑](#footnote-ref-30)
31. Report of the Committee for the Reform of the Israel Lands Policy (Ronen Committee) 18 (1997) (Hebrew). [↑](#footnote-ref-31)
32. HCJ 729/10 Tnua'at Dror Israel v. State of Israel, Par. 18 J. Beinisch (Nevo, 24.5.2012). [↑](#footnote-ref-32)
33. Israel Land Administration, Report on the activities of the Israel Land Administration for the year 1972/73 36 (1973) (Hebrew); Israel Land Administration, Report on the Activities of the Israel Lands Administration for 1989/90 110 (1990) (Hebrew). Israel Land Administration, Report on the activities of the Israel Lands Administration for 1992/93 80 (1994)(Hebrew). [↑](#footnote-ref-33)
34. § B1, B4 Decision 1 of Israel Lands Council, *Land Policy in Israel* (May 17, 1965). [↑](#footnote-ref-34)
35. Weisman, *Camouflaged Privatization* supra note 2, at 531; Joshua Weisman, *Long term lease as a substitute for ownership,* Memorial book for Gad Tedeschi - Essays in Civil Law 211, 224 (1996)(Hebrew). [↑](#footnote-ref-35)
36. Decision 130 of Israel Lands Council *Changes in the conditions of leasing land to saturated public housing* (10.9.1973)(Hebrew); Benchetrit & Czamanski, supra note 2, at 49; Ravit Hananel, *The Land Narrative: Rethinking Israel’s National Land Policy*, 45 Land Use Policy 128, 130-131 (2015). [↑](#footnote-ref-36)
37. §6 Decision 130. [↑](#footnote-ref-37)
38. §2 Decision 130. [↑](#footnote-ref-38)
39. Alterman, Planning in the face of crisis, supra note 2, at ???; Alterman, *Who can retell*, supra note 2, at ???; Amir Kaminetzki, Long-term Lease 475-476, 482, 535 (2011)(Hebrew). [↑](#footnote-ref-39)
40. Joshua Weisman, Property Law-General Part 255 (1993) (Hebrew). [↑](#footnote-ref-40)
41. Ibid, at 248; Kaminetzki, supra note 38, at 534-535. [↑](#footnote-ref-41)
42. §1-§2.1-2.2 Decision 146 of Israel Lands Council *Jubilee Lease - Rules for Extending the Lease Contract - Land for Urban Housing* (3.2.1975); Decision 269 of Israel Lands Council *Jubilee Lease - Rules for Extending the Lease Contract for Urban Land* (22.8.1983; Decisions 282, 537, 689, 714, 851, 968, 1061, 1090 of of Israel Lands Council-Amendments to the former decisions; Benchetrit & Czamanski, supra note 2, at 48-49; Alterman [↑](#footnote-ref-42)
43. §B.3 Decision 1, supra note 33; Ministry of Justice-Land Assessment Division, Guidelines - Special issues in the assessments carried out for the Israel Lands Administration (April 3, 2011)(Hebrew). [↑](#footnote-ref-43)
44. James v. United Kingdom , 96 Eur. Ct. H.R Ser. A 67 (1986), para.49. [↑](#footnote-ref-44)
45. Report of the Public Committee to Examine Land Policy Goals (The Goldenberg Committee)(1986)(Hebrew); Report of the Committee to Examine New Urban Land Reorganization (Tzaban Commission)(1995) (Hebrew);Report of the Committee for Reform of the Israel Lands Policy (Ronen Committee)(1997) (Hebrew); Report of the Public Committee for Reform in the Israel Land Administration (Gadish Committee) (2005) (Hebrew); Benchetrit & Czamanski, supra note 2, at 48-49. [↑](#footnote-ref-45)
46. Ronen Committee 1997, supra note 30, at 15. [↑](#footnote-ref-46)
47. Joshua Weisman, *A Lease That Is Renewed Permanently - A Miracle Drug or Deceit*, 29 *Karka* 2, 11 (1987)(Hebrew); Weisman, *Camouflaged Privatization* supra note 2, at 527-528 ;Weisman, Property, supra note 39, at 220. [↑](#footnote-ref-47)
48. Report on the Activities of the Israel Lands Administration for 1999/2000 50 (2000)(Hebrew). [↑](#footnote-ref-48)
49. § 11, 12 The Arrangements Law in the State Economy (Legislative Amendments for Achieving Budget and Economic Policy Goals for the 2006 Fiscal Year), 2006, S.H. 306 (Hebrew); §4(17) Israel Land Authority Law. [↑](#footnote-ref-49)
50. §1, 2(7) Israel Lands Law, 5720-1960 as amended in Section 13 of the Israel Lands Administration Law (Amendment 7), 5769-2009, S.H. 318 (Hebrew). [↑](#footnote-ref-50)
51. §4(17) Israel Lands Authority Law; Decision 1370 Israel Lands Council *Reform in the Administration of Israel Lands* (June 22, 2014). [↑](#footnote-ref-51)
52. Ibid. [↑](#footnote-ref-52)
53. Data provided by former Israel Lands Administration director-general Yaron Bibi to the Knesset. Minutes of the 19th meeting of the Economics Committee of the 18th Knesset (June 3, 2009). [↑](#footnote-ref-53)
54. Report on the activities of the Israel Lands Authority for the budget year 2016 56-57 (2017) (Hebrew). [↑](#footnote-ref-54)
55. § 2(7) Israel Lands Law, as amended on 2009; See also supra note 31. [↑](#footnote-ref-55)
56. Dror case, supra note 31, J. Beinisch at par. 39. [↑](#footnote-ref-56)
57. Examples of the phenomena are the *Gan Rehavia* buildings on 1 Narkis Street in Jerusalem leased by the Order of the Sisters of Zion or buildings on Sokolov Street in Jerusalem leased by the Greek Orthodox Patriarchate. The author holds Land Registration records of these sites. [↑](#footnote-ref-57)
58. Koby Bir, *Renewal and Extension of Lease Contracts on Church Land*, 119 Land and their Value, Journal of the Real Estate Appraisers Association in Israel 43 (1999)(Hebrew). [↑](#footnote-ref-58)
59. Nir Hasson, *End of Church Leases Sparks Real Estate Storm in Jerusalem*, HAARETZ June 6, 2016. [www.haaretz.com/israel-news/.premium-1.723415](http://www.haaretz.com/israel-news/.premium-1.723415); Nir Hasson, *Israeli Land Sale by Orthodox Church Puts Tenants’ Homes in Danger*, HAARETZ June 28, 2017. [www.haaretz.com/israel-news/.premium-1.798173](http://www.haaretz.com/israel-news/.premium-1.798173). [↑](#footnote-ref-59)
60. Udi Shaham, *We will not allow residents to be harmed because of real estate deals*, The Jerusalem Post, October 2, 2017. [www.jpost.com/Israel-News/We-will-not-allow-residents-to-be-harmed-because-of-real-estate-deals-506560](http://www.jpost.com/Israel-News/We-will-not-allow-residents-to-be-harmed-because-of-real-estate-deals-506560); Greer Fay Cashman, *Rivlin meets with Greek Patriarch about property sales*, The Jerusalem Post**,** October 3, 2017. <http://www.jpost.com/Israel-News/Rivlin-meets-with-Greek-patriarch-about-property-sales-506646>. [↑](#footnote-ref-60)
61. Municipality of Tel Aviv, Municipal Assets Division List of Municipal Assets, Tel-Aviv Municipality website, viewed 20 October 2017 (Hebrew), <https://www.tel-aviv.gov.il/Forms/%D7%A8%D7%A9%D7%99%D7%9E%D7%AA%20%D7%94%D7%A0%D7%9B%D7%A1%D7%99%D7%9D%20%D7%94%D7%A2%D7%99%D7%A8%D7%95%D7%A0%D7%99%D7%AA.pdf> . [↑](#footnote-ref-61)
62. Shlomit Tzur, *Supreme Court: Green light for Tel Aviv municipality to begin evacuating tenants in Bitzaron*, Globes January 5, 2014 (Hebrew), [www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000907034](http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000907034). [↑](#footnote-ref-62)
63. Shlomit Tzur, *Did you buy an apartment in Tel Aviv? It is possible that in a few decades you will have to part from it*, TheMarker, November 12, 2010, <https://www.themarker.com/realestate/1.580694>. [↑](#footnote-ref-63)
64. Municipality of Tel Aviv - Municipal Assets Division, Renewal of "*Ba-al Bayit*" (House Owner) operation for 2018-2017 in Yad Eliyahu and Nahalat Yitzhak, Tel-Aviv Municipality website, viewed 20 October 2017 (Hebrew), <https://www.tel-aviv.gov.il/Residents/Assets/Pages/Landlord.aspx>. [↑](#footnote-ref-64)
65. Israel Bureau of Statistics Israel Statistic Year Book 2016 7 (2017), <http://www.cbs.gov.il/shnaton67/np1.pdf> (Hebrew). [↑](#footnote-ref-65)
66. Ministry of Agriculture and Rural Development, Pasture Authority, Ministry Website (Hebrew) (viewed 23 October 2017), <http://www.moag.gov.il/yhidotmisrad/technun_calcali/rashut_miree/Pages/default.aspx>. [↑](#footnote-ref-66)
67. Data provided by the Israel Lands Administration to the Committee for Examination of the Land Policy for the Management of Agricultural Land, which is included in the Israeli Lands Law, which was appointed by the Government of Israel in October 2010. The author was a member of the Committee. Author's record dated January 20, 2011, 21.7.2011(Hebrew). [↑](#footnote-ref-67)
68. §A3 Decision 1, supra note 33. [↑](#footnote-ref-68)
69. Pasture Authority Website, supra note 66. [↑](#footnote-ref-69)
70. Ministry of Agriculture and **R**ural Development**,** Ministry Vision and Goals for 2017, Ministry Website (viewed 23 October 2017), <http://www.moag.gov.il/en/About%20the%20Ministry/Pages/Ministry_Vision.aspx> . [↑](#footnote-ref-70)
71. *The New Discourse* case, supra note 6. [↑](#footnote-ref-71)
72. Decision 717 of the Israel Lands Council, *Long-leasing of land for factories of kibbutzim, collective moshavim, moshavim and cooperative villages*, June 20, 1995 (Hebrew); Decision 727 of the Israel Lands Council, *Agricultural land whose purpose was changed for another purpose under the Israel Lands Administration Law, 5720-1960*, July 3, 1995 (Hebrew); Decision 737 of the Israel Lands Council, *Expansion of residential units in agricultural settlements that are moshav workers, cooperative village, cooperative moshav, kibbutz or agricultural cooperative society*, 17 December 1995 (Hebrew); Hananel, *Zionism and agricultural land*, Supra note 15, at 1167. [↑](#footnote-ref-72)
73. Hananel, *Zionism and agricultural land*, Supra note 15, at 1164; Barak-Erez, *The Administrative Process*, supra note 3 at 205; Benchetrit & Czamanski, supra note 2, at 51; §59, 102,115The Petitioner's petition in the *The New Discourse* case (Hebrew). [↑](#footnote-ref-73)
74. *The New Discourse* case, supra note 6, at ??. [↑](#footnote-ref-74)
75. Ibid, at ??. [↑](#footnote-ref-75)
76. Ibid, at 64. [↑](#footnote-ref-76)
77. Ibid, at ??. [↑](#footnote-ref-77)
78. Resolution 1470 of the Israel Lands Council, *Termination of lease on agricultural land whose zoning was changed to a different purpose, for residence or employment*, 13 July 2016; Previous decisions on this subject: 1426 (9.6.2015), 1285 (3.6.2013), 1259 (29.10.2012), 1222 (6.12.2012). [↑](#footnote-ref-78)
79. Testimony of Mr. Ilan Dgani, Director of the Marketing Department of the Israel Lands Authority, Minutes of meeting no. 268 of the 19th Knesset Internal Affairs and Environment Committee (29.4.2014) (Hebrew). [↑](#footnote-ref-79)
80. Testimony of Mr. Ilan Dgani, Director of the Marketing Department of the Israel Land Authority, Transcript of the meeting of the Israel Land Council on 29 June 2015. [↑](#footnote-ref-80)
81. §4A of the Public Land (Land Evacuation) Law, 5741-1981, as amended in Section 4 of the Public Land Law (Removal of Invaders) (Amendment) 5765-2005,S.H.106 (Hebrew); §29A-29I of Promotion of Constructions in Preferred Housing Sites (Temporary Order) Law, 5764 - 2014, as amended in the Promotion of Constructions in Preferred Housing Sites (Temporary Order) (Amendment No. 3), 5766 – 2016 (S.H.682)(Hebrew) and Promotion of Constructions in Preferred Housing Sites (Temporary Order) (Amendment No. 4), 5767 – 2017 (S.H.1162)(Hebrew). [↑](#footnote-ref-81)
82. Israel Kershner, *Villager and Israeli police officer die in clash at Bedouin hamlet*, NY Times, January 18, 2017, <https://www.nytimes.com/2017/01/18/world/middleeast/israel-arab-home-demolition.html>; Havatzelet Yahel *Land Disputes between the Negev Bedouin and Israel* 11 Israel Studies 1, 8-10 (2006). [↑](#footnote-ref-82)
83. The New York Times, *Israel Ejects Settlers in Last Stand at West Bank Synagogue*, NY Times, February 1, 2017, <https://www.nytimes.com/2017/02/01/world/middleeast/amona-west-bank-settlers-eviction.html>; Yair Sheleg, *The Impact of the Disengagement on Religious Zionism*, 27 Jewish Political Studies Review 52, ??? (2015); Suzie Navot, *The Israeli Withdrawal from Gaza - A Constitutional Perspective*, 12 [European Public Law ??, ??? (2006](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1126509##)); HCJ 1661/05 Gaza Coast Regional Council v. Knesset Israel, Section 82 of the majority ruling and section 39 of Justice Levy's ruling (Nevo, 9 June 2005)(Hebrew). [↑](#footnote-ref-83)
84. *The New Discourse* case, supra note 76; HCJ 1027/04 Independent Cities Forum v. Israel Lands Council, IsrSc [Nevo, 9.6.2011], J. Arbel, par. 89 (Hebrew). [↑](#footnote-ref-84)
85. CA 8325/12 State of Israel Israel Lands Administration v. Mehadrin Ltd. (Nevo, 5.6.2014)(Hebrew). [↑](#footnote-ref-85)
86. Ibid, Justice Rubinstein at section 1-3. [↑](#footnote-ref-86)
87. Ibid, Justice Rubinstein at section 9. [↑](#footnote-ref-87)
88. Ibid, Justice Rubinstein at section 58. [↑](#footnote-ref-88)
89. The Tel Aviv Stock Exchange, *Mehadrin Ltd.*, Maya - Internet messaging system (Hebrew)(Last visited 24.10.2017), <http://maya.tase.co.il/company/686>. [↑](#footnote-ref-89)
90. (Tel Aviv District Court) 1523/07 Mehadrin Ltd. v. Israel Lands Administration (Nevo, 27.9.2012) (Hebrew). [↑](#footnote-ref-90)
91. Mehadrin Ltd., Periodic Report for 2013 52 (2.3.2014)(Hebrew), [mayafiles.tase.co.il/RPdf/881001-882000/P881766-00.pdf](http://mayafiles.tase.co.il/RPdf/881001-882000/P881766-00.pdf). [↑](#footnote-ref-91)
92. Mehadrin case, supra note 85, Justice Rubinstein at section 41, 49; Justice Barak Erez at section 1. [↑](#footnote-ref-92)
93. Ibid, Justice Rubinstein at section 52. [↑](#footnote-ref-93)
94. Ibid, Justice Rubinstein at section 51. [↑](#footnote-ref-94)
95. Mehadrin Ltd., Details of a full tender offer 9-6 (1.6.2014)(Hebrew), [mayafiles.tase.co.il/RPdf/900001-901000/P900744-00.pdf](http://mayafiles.tase.co.il/RPdf/900001-901000/P900744-00.pdf) . [↑](#footnote-ref-95)
96. Delek Group, Unaudited financial statements as of June 30, 2014 4 (28.8.2014)(Hebrew), [maya.tase.co.il/bursa/report.asp?report\_cd=917640](http://maya.tase.co.il/bursa/report.asp?report_cd=917640) [↑](#footnote-ref-96)
97. Mehadrin Ltd., Condensed Financial Statements as at March 31, 2015, 11 (12.5.2015)(Hebrew), [maya.tase.co.il/bursa/report.asp?report\_cd=965739-00&Type=Pdf](http://maya.tase.co.il/bursa/report.asp?report_cd=965739-00&Type=Pdf). [↑](#footnote-ref-97)
98. Mehadrin Ltd., An immediate report on an event or matter deviating from the corporation's ordinary business - the signing of a land restitution agreement with the Israel Land Authority (4.5.2017)(Hebrew), <http://maya.tase.co.il/reports/details/1095835> . [↑](#footnote-ref-98)
99. §A.4.a Decision 1, supra note 33. [↑](#footnote-ref-99)
100. Data provided by the Israel Lands Administration to the Committee for Examination of the Land Policy for the Management of Agricultural Land, which is included in the Israeli Lands Law, which was appointed by the Government of Israel in October 2010. The author was a member of the Committee. Author's record dated January 20, 2011 (Hebrew). [↑](#footnote-ref-100)
101. §A.1, A.7 Decision 1, supra note 33. [↑](#footnote-ref-101)
102. Ibid at § A5-A9; Decision 427 of the Israel Lands Council, *Lease Fees for Agricultural Land under the Israel Lands Administration Law, 5719-1960* (3.8.1989)(Hebrew). [↑](#footnote-ref-102)
103. Data provided by the Ministry of Agriculture (Mr. Shay Dotan) to the Committee for Examination of the Land Policy for the Management of Agricultural Land, which is included in the Israeli Lands Law, which was appointed by the Government of Israel in October 2010. The author was a member of the Committee. Author's record dated February 3, 2011 (Hebrew). [↑](#footnote-ref-103)
104. Nimrod Bousso, *The Transformation of the Moshav: From Chicken Coops to Mansions*, HAARETZ June 26, 2015, [www.haaretz.com/israel-news/business/real-estate/.premium-1.663002](http://www.haaretz.com/israel-news/business/real-estate/.premium-1.663002); Ministry of Justice, Land Assessment Division, Guidelines - Preparation of Assessments for the Calculation of Consent Fees in *Nahala* (Estate)(December 2007)(Hebrew). [↑](#footnote-ref-104)
105. Gideon Vitkon, *Agricultural Land Management Policy in Israel*, 11 *Mekarkein* (Real Estate) 103, 104 (2012)(Hebrew). [↑](#footnote-ref-105)
106. Larisa Fleischmann, Eran Feitelson, Menachem Slutzky, Changes in the nature of agriculture and the farmland - attitudes of residents of the rural area in the central region 39 (2009)(Hebrew). [↑](#footnote-ref-106)
107. Ronen Committee 1997, supra note 30, at 20-31; Report of the interministerial team to examine all aspects of changing the designation of agricultural land (Milgrom Committee) 52-56 (2000) (Hebrew); Report of the Public Committee for Reform in the Israel Lands Administration (Gadish Committee) (16) (2005) (Hebrew); Report of the Committee to Examine the Rights in the Residential Area of the Agricultural Communities (Haber Committee) 35-36 (2005) (Hebrew). [↑](#footnote-ref-107)
108. Independent Cities Forum, supra note 84, J. Arbel at par. 9. [↑](#footnote-ref-108)
109. Decision 979 of the Israel Lands Council, *Determination of rights in the residential plot in agricultural settlements that are moshavim, cooperative village, cooperative moshav, kibbutz or agricultural cooperative association* (27.3.2007); Several changes have occurred in this decision since it was adopted. Its updated and integrated versions are now expressed in respect of moshav - in Decision 1464 (18.4.2016) and in respect of Kibbutz – in Decision 1456 (18.4.2016). [↑](#footnote-ref-109)
110. Independent Cities Forum, supra note 84, J. Arbel at par. 18, 21, 25. [↑](#footnote-ref-110)
111. Independent Cities Forum, supra note 84, J. Arbel at par. 19. [↑](#footnote-ref-111)
112. Independent Cities Forum, supra note 84, J. Arbel at par. 148. [↑](#footnote-ref-112)
113. Independent Cities Forum, supra note 84, J. Arbel at par. 72. [↑](#footnote-ref-113)
114. *Peter's Quotations: Ideas for Our Time* 83 (Quill, 1977). [↑](#footnote-ref-114)