

אדמות הקיבוצים

הרב יעקב אפשטין

מדינת ישראל החכירה אדמות רבות לקיבוצים ולמושבים. ההחכרה הותנתה לצורך שימוש חקלאי, ולא לצורך בניית מרכזים מסחריים או שכונות מגורים. היישובים הנ"ל עיבדו את הקרקעות במשך עשרות שנים. נדון תחילה במצב של נטילת הקרקע מהחוכרים – הקיבוצים והמושבים – והעברתם ליישובים העירוניים לבנייה, מצד המדינה (דבר שיתברר שאינו תואם את המציאות, מפני שהיזמה להעברה היא מצד היישובים החקלאיים, מחמת הצורך של המדינה). הדיון יישען על דיני החכרה, כאילו המדינה היא מחכיר פרטי. ונברר:

(א) האם, לפי דין תורה, מגיע לחוכרים – הקיבוצים והמושבים – פיצוי כספי בעבור האדמות שנלקחו מהם?

(ב) האם הפיצוי צריך להיות לפי דמי החכירה של הקרקעות, או שונה מאזור לאזור לפי מחירי הקרקעות לבנייה באותו אזור?

הקדמה

הקרקעות היו מוחכרות עד לפני זמן קצר ל-49 שנה, עם אופציה חד-צדדית של החוכרים לעוד ארבעים ותשע שנה, כשבחלק מהמקומות היה חוזה חכירה ל-99 שנה (בעת האחרונה בגלל הבעיות שנוצרו, החלו להחכיר ל-3 שנים בלבד). דמי החכירה הם לפי שווי הקרקע החקלאית. מטרת ההחכרות הייתה העמדת אמצעי קיום ליישובים החקלאיים, ושמירה על הקרקע מהשתלטות גורמים עוינים. נדון בתחילה בהחכרה גופה, ואחר כך נתייחס לטעמים הנוספים להחכרה.

א. חכירי בתי אבות

נראה לדמות את החכרת הקרקעות ליישובים החקלאיים לחכירי בתי אבות. החוכרים היו משלמים על הקרקע המוחכרת להם בפירות בכמות קבועה, או בכסף בסכום קבוע לפי שנות עיבודו. את אותם חוכרים לא היה יכול בעל הקרקע לסלק. כך נוצר מצב של בעלות חלקית על הקרקע לפירותיה, כששני הצדדים אינם יכולים להסתלק זה מזה בדרכים רגילות – זה חייב לעבד את השדה ולשלם על חירותו, וזה אינו יכול לסלקו. כדברי הרשב"ם (בבא בתרא מ"ו ע"ב ד"ה א"ר יוחנן): 'מתני' באריסי בתי אבות מיירי שרגילין לשמור שדות של משפחה זו מעולם הן ואבותיהן באריסות ולא היו יכולים להחליפו באריסים אחרים' (וכן הדין לגבי חכירי בתי אבות). ניתנה לבעל הקרקע זכות למכור את בעלותו ואף למוכרה לאריסו או לחכירו, אבל הוא אינו יכול לסלק לגמרי את חכירו.



נראה שהשם 'חכירי בתי אבות' נובע מכך שהחוכר והמחכיר אינם עושים עסקה של יחיד מול יחיד, אלא של משפחה בעלת קרקע מול משפחת חוכרים או אריסים, ואף יורשיהם הם בעלי אותו כוח בקרקע זה כלפי זה. הבעלות של החוכר בקרקעותיו כה חזקה, ששיטת ר' יהודה בירושלמי היא שאותם אריסי בתי אבות וחכירי בתי אבות מביאים ביכורים כבעלי הקרקע (ולא נפסק כמותו).

הקרקעות המוחכרות תמורת תשלום ליישובים החקלאיים דומות לחכירי בתי אבות. אף כאן ההסכם נעשה עם ציבור, ועל כן אפילו אם החוכרים עצמם מתו, הרי האגודה החקלאית או יורשי החוכר ממשיכים את הסכם החכירה (ורמז לדבר – שציבור לא מת; תמורה ט"ו ע"ב). אמנם ההחכרה ליישובים החקלאיים היא לזמן ולא לעולם, אולם נראה שקציבת השנים באה רק כדי להראות את הבעלות של המחכיר ולא לשם סילוק החוכר, ומבחינה משפטית וציבורית היא נתפסת כחכירה לעולם (וצד רמז בדבר שעולמו של יובל 49-50 שנה).

ב. פיצוי על סילוק חכירי בתי אבות

לא מצאתי במקורותינו דיון בנושא סילוק אריסי או חכירי בתי אבות, היינו, שבעל הקרקע רוצה לסלק את חכירו ולהחזיר את כל הקרקע לבעלותו המלאה. ונראה לדון בכך כדיני נזקין (סמכות המדינה להפקיע את האדמה מחוכריה היא מצד דינא דמלכותא ותבואר להלן).

ונראה מצד הסברא (בהצטרפות נימוקים נוספים שיבוארו להלן) שאם אמנם המחכיר מסלק חכירי בתי אבות, הוא חייב בפיצוי ממוני או בקרקע חליפית לחוכר. במידה והפיצוי ניתן בקרקע באותו טיב ובאותה נוחות וקרבה לחוכר, נראה שלא צריכות להיות לו תביעות נוספות. אולם במידה והפיצוי ניתן בממון הוא זקוק לשומא.

השאלה היא על פי מה תיקבע שומת הקרקע. ונראה – כיוון שלחוכר שעבוד על הקרקע לפירותיה ומעין קניין גוף (כחכירי בתי אבות), וכיוון שעקרונית אין בעל הקרקע יכול להוציאו המחכיר ממנה – שהמחכיר יחשב כקונה את הקרקע מיד החוכר.

שאלה נוספת שעולה, היא האם הפיצוי שיינתן לכל חוכרי הקרקעות החקלאיות שעתה רוצים לשנות את ייעודן לבנייה, יהיה לפי שוויין החקלאי (שבו הוחכרו), או לפי ערכן בשוק לבנייה שהוא הרבה יותר גדול. וכיוון שעקרונית אין בעל הקרקע יכול להוציאו ממנה, המחכיר יחשב כקונה את הקרקע מיד החוכר.¹

1. סימן לדבר דברי הרמב"ן (בראשית מ"ז י"ט) על המבנה הכלכלי החדש שהנהיג יוסף במצרים: 'קנה אתנו ואת אדמתנו... והטעם כי הם אמרו לו שיקנה אותם לעבדים עושי מלאכת המלך כרצונו, והוא לא רצה רק לקנות את האדמה, והתנה עמהם שיעבדו אותה



ג. גובה הפיצוי

החוכר חקר את הקרקע לצרכים חקלאיים, ועל כן לכל היותר, החוכר קרקע המשובחת לזריעה ונטיעה, שילם בעבור קרקע עידית, יותר דמי חכירה מאשר קרקע זיבורית, אולם הוא לא שילם בעבור קרקע לבנייה. ועל כן אף חישוב ערך הקרקע צריך להיות לפי ערכה החקלאי, ולא לפי ערכה בשוק כקרקע לבנייה.

נראה כי במקרה הנוכחי, אין החוכר יכול לטעון: השבחת את הקרקע ובגללי מחירה עלה, ועל כן מגיע לי עבור טרחתי להעלאת מחירה; שהרי ההשבחה היא שלא מחמתו אלא מחמת העיר שגדלה והצורך בבתים לדיירים חדשים. ולהיפך, העיר שגדלה היא השביחה את ערך קרקעותיו. ועל כן החישוב צריך להיות אך ורק לפי ערכה החקלאי, כיוון שהמחכיר נוטל את קרקעו של הניזק.

ד. דינא דמלכותא דינא

למדינה המחירה את הקרקעות יש מעמד של מלכות (או שלטון) ודינא דמלכותא דינא. ועל כן בסמכותה וביכולתה להעביר את ייעוד הקרקעות מאדמות חקלאיות לקרקעות לבנייה. שהרי לפי רוב הפוסקים (אנציקלופדיה תלמודית, דינא דמלכותא דינא, הערה 32: ב"י סי' שס"ט בשם הרא"ש נדרים פ"ג, שכ"כ בשם הרא"ם, ובשם מרדכי בבא קמא פ"י שכ"כ בשם ראבי"ה; או"ז בבא קמא סי' תמ"ז; מהרי"ק שורש קפ"ח; רמ"א בשולחן ערוך שס"ט ח' בשם י"א, שו"ת מהרשד"ם חושן משפט סי' רכ"ד; שו"ת מהריב"ל ח"ג סי' ק"ט), ענייני קרקעות ודרך הקנאתם הם מענייני מלכות. וכיוון שהמדינה היא בעלת כל הקרקעות להחכרה (95% מהקרקעות הן אדמות מדינה), ודאי שיש לה כוח בקרקעות, הן מצד דינא דמלכותא והן מצד בעלותה הממונית. ולכן צריך לדון מה גובה הפיצוי הממוני על מסירת האדמות החכורות.

יתר על כן, אם לגבי חכירי בית אבות צריך המסלקם, מצד מידת הדין, לשלם את שווי הקרקע החקלאית, הרי לגבי אדמות מדינה שהוחכרו לצורך מסוים, והשלטון, מתוך צורכי המדינה, נצרך להעביר קרקעות אלו לצרכים אחרים – אין הוא חייב בפיצוי של שווי דמי הקרקע, אלא יכולה המלכות לגזור על פיצוי

לעולם ויהיו בה אריסי בתי אבות לפרעה, ואחרי כן אמר להם הן קניתי אתכם היום ואת אדמתכם לפרעה, לא לעבדים כאשר אמרתם לי, רק עם האדמה תהיו לו, והנה ראוי שיטול המלך שהוא אדון הקרקע ארבע הידות ואתם החמישית, אבל אני אתחסד עמכם שתטלו אתם חלק בעל הקרקע ופרעה יטול החלק הראוי לאריס, אבל תהיו קנוים לו שלא תוכלו לעזוב את השדות. וזה טעם מה שנדרו לו והאדמה לא תשם, שלא תשם לעולם. ולכן אמרו לו נמצא חן בעיני אדוני, שהקלת עלינו ליטול ארבע הידות שנוכל לחיות בהם, והיינו עבדים לפרעה, כאשר נדרנו שנעבוד את האדמה לרצונו'. יוסף קנה את הקרקע כקרקע חקלאית, והשאיר את בעליה הקודמים בתור אריסי בתי אבות.



ממוני מופחת או מוגדל, מתוך שיקוליה. וכשם שזכותה להקצות לציבור או למגזר מסוים אמצעי ייצור כגון מים או קרקע, כך זכותה ליטול אותו על פי צורכי כלל המדינה.

להלן נדון בטענות החוכרים ובשיקולי המדינה בהעברת חלק מדמי הקרקעות לחוכרים.

ה. אדמות הקיבוצים והעברתן למדינה

כל הדיון לעיל אינו רלוונטי למצב שלפנינו, שבו החוכרים והם בלבד, בגלל היקלעותם לבעיות כלכליות, רוצים להשיב את האדמות החקלאיות החכורות למדינה, ולקבל חלק גדול משוויין על ידי מכירתן ליזמים. והשאלה היא האם ישנו מקור ששוכר או משתמש בנכס יהא זכאי לרווח עתידי ממכירת הנכס.

מצאנו שהשבחה מחייבת החזר כספי למשביח, אולם הן היורד שלא ברשות והן היורד ברשות אינם זכאים ליותר ממה שהשביחו בגוף הנכס (ע"י רמב"ם גזלה פ"י, טור שו"ע חושן משפט שעה). אולם כאן החוכרים מעוניינים לקבל רווח שלא נמצא בגוף הנכס אלא הוא חלק משוויי העתידי, היינו שחכירותם תיצור שיהיו כבעלים על החפץ, ועל כן זכאים לחלק משוויי עתה.

ניתן אולי להביא ראיה מחכירי בתי אבות. קניינם, שעקרונית הוא קניין פירות, בגלל היותו בלתי קצוב לזמן ניתן לראותו כקניין הגוף וכשותפות (וזו כאמור שיטת ר' יהודה לגבי הבאת ביכורים). אולם נראה לענ"ד, שקשה מאד לומר שהחכירות שהיא ביסודה שכירות תיהפך לבעלות ושותפות. ועל כן מצד הדין לא מגיע להם יותר מן השבח החקלאי שהושבחו הקרקעות, וכל זאת ללא היסוד של דינא דמלכותא (ולפי דינא דמלכותא ניתן היה ליטול אף ללא תשלום כלל).

ו. שיקולי המדינה לחיזוק הקיבוצים והמושבים

הדיון, אפוא, צריך להיות על הראוי מצד היושר והמוסר לנהוג מצד המדינה כלפי החוכרים.

השיקולים צריכים להיות מצד העבר ומצד העתיד.

מצד העבר, חלק מהאדמות הוחכרו ליישובים לשם שמירה עליהן בעבור עם ישראל. ללא החכרתן היו בעלי זרועות שאינם בני ברית משתלטים עליהן, ותובעים חזקות ובעלויות על אדמות מדינה. החכרתן לצורך פרנסת היישובים הייתה צד נוסף ולא העיקרי. כאמור, זה היה המצב בחלק מהיישובים. לעומת זאת אצל חלק אחר, הקרקעות ניתנו כמקור פרנסה בלבד (ונדון בכך להלן).

מצד העתיד, צריך לדון על מדיניות הסיוע של המדינה בהעמדת משאבים כלכליים לקבוצות אוכלוסייה שונות.

ונראה, שסולם הסיוע של המדינה למגזרים השונים השתנה. המדינה רואה צורך להעדיף דווקא מגזרים אחרים, כעיירות פיתוח או מפעלים כלכליים באזורי הפריפריה. ועוד, חלק מהיישובים בעלי הקרקעות, הן בזכות מקומם הסמוך לערים הגדולות, הן בזכות ניהול כלכלי נכון, מבוססים דיים ואינם נצרכים עוד לסיוע המדינה להתפתחותם. וכאמור, לפחות חלקם אינם מעבדים קרקעות אלו כבר שנים מספר.

נראה על כן, שהטעם העיקרי שתקף לגבי העתיד הוא יישוב הארץ לשם פיזור האוכלוסייה. היינו, יישוב אזורים בארץ שבהם ההתיישבות היהודית קטנה וההתיישבות הערבית מתפשטת והולכת. ואם יש לתת העדפה בפיצוי מוגדל, זה דווקא באותם אזורים.

אולם, נראה לענ"ד שאין מקום לפיצוי מוגדל אפילו לאותם יישובים. ראשית, מפני שעצם תשלום פיצויים מוגדלים הוא פתח ללחצים ולדרישות אחרים שגם להם מגיע פיצוי מוגדל. ועוד, הרי אין לפיצוי המוגדל ולא כלום עם הקרקע הניטלת מהיישובים, אלא הפיצוי הוא בעצם סיוע על פי החלטת המדינה בגלל חשיבותו של היישוב או בגלל מיקומו או מצבו הכלכלי. ועל כן, עצם הקישור שבין הקרקעות לסיוע אינו ראוי. הסיוע צריך לבוא מטעמיו האמתיים, ומתוך ראיית צרכי המדינה והנצרכים השונים.

1. פיצוי מוגדל על שמירת הקרקעות

מבין הטענות הנשמעות על ידי הקיבוצים, הטענה העיקרית היא השמירה מפני השתלטות של גורמים עוינים.

כאן לדעתי צריך לבדוק שוב, מי מהיישובים שמר, לשעבר, על הקרקעות ומי התפרנס מהן בלבד. ישנו מקום לפיצוי מסוים, אולם הפיצוי הכספי בעבור שמירת הקרקעות אינו יכול להיות גורם עיקרי לפיצוי בגובה 40% וכד'. השליחות הציונית להקמת יישובים אינה צריכה להיות פתח לתגמולים לאותו יישוב. יש לראות במה השמירה באותו מקום גרמה לעיכוב בהתפתחותו הכלכלית, ולסייע במקצת, אבל לא להתייחס לכך כאל גורם מכריע.

הסיבה להתייחסות זו היא מהטעם שחלק גדול מהתפיסות הרוחניות השתנה או שהנו פחות בעל השפעה במציאות שלפנינו. לא ניתן לומר כי מערכת השיקולים בעוד המדינה הייתה בת שנה כשחיו בה פחות ממיליון יהודים, שווה למצב עתה לאחר יותר מחמישים שנה, כאשר חיים במדינה למעלה מחמישה מיליון יהודים. כשם שהמדינה גדלה והתבגרה, כך גם צרכיה השתנו, וכן המשק הכלכלי השתנה. המדינה עברה הפרטה בתחומים רבים מאוד. המציאות החברתית והכלכלית של למעלה ממיליון עולים, תעשייה גדולה, וכנגד זאת 'אינתיפאדה' מתמשכת עם השקעות עתק של מיגון כבישים עוקפים והחזקת צבא סדיר בפעילות שוטפת



ומתמשכת – כל אלה גורמים להעדפות אחרות בהעמדת המשאבים למגזרים השונים. אין זה אומר שצריך לנטוש לגמרי יישובים שעסקו בשמירה על קרקעות, אבל צריך לפצותם בצורה מוגבלת ולא להחשיבם לבעלי הקרקע הראויים לחלק מהמכירה עצמה.

וישנו מקום, יחד עם הפיצוי המוגדל, לבוא ולבדוק לגבי מכסות חקלאיות שנתקבלו על ידי חקלאים מהמדינה, כגון: מכסות מים, מכסות גידולים שונים ומכסות גידול בעלי חיים, מי משתמש במכסות לשם ייעודן כמקור פרנסה, ומי משתמש בהן למסחר, היינו להשכירם לאחרים וליטול שכר על משאב לאומי שניתן לו, וכך לעשות סחורה ורווח על משאבים לאומיים שאינו שלו. משאבים כאלה צריכים לשוב למדינה ללא פיצוי לבעליהן, ובכך להוזיל הן את המוצרים הסופיים והן את היכולת לחלקם למגזרים אחרים הנצרכים לכך.

סיכום

יש לפצות את היישובים שהופקעו מהם אדמות לפי ערכן החקלאי על פי הסכמי החכירה, ומן הראוי – בשוויון המלא. אין להפלות בין אזור לאזור, ואין לפצות ביותר משווי הקרקע כפי שהוחכרה ליישובים השונים. לאותם יישובים אשר שמרו על הקרקעות עם קום המדינה, יש להוסיף בפיצוי בעבור שמירתם. יש ליטול מיד יישובים וחקלאים אשר אינם משתמשים במכסות הגידול שלהם את מכסותיהם, ולהעבירם לנצרך להם לפי העדפות המדינה. יש להקים גוף אשר יסייע ליישובים השונים שנקלעו לבעיות כלכליות, על פי עקרונות הסיוע הכוללים של המדינה, ועל פי העדפותיה בעבר ובהווה.