

ד"ר סנדי קדר: "הפיתוי לשחיתות בנדל"ן הוא ענק - אנחנו בדרך להפוך לרפובליקת בננות"

12.6.2010 | 09:28 שוקי שדה

עוד מוקדם מכדי לסכם, אך נראה כי 2010 היתה שנת הנדל"ן. מחירי הדירות האמירו, הממשלה קידמה רפורמה מקיפה בבעלות על הקרקע, ואת החדשות מילאו כותרות על התפוצצותן של פרשיות שחיתות בנדל"ן, כגון פרויקט הולילנד ובריכות המלח באילת ובעתלית.

נראה היה כי בכל מקום מדברים על נדל"ן וכולם נהפכו למומחים לאותו מצרך יקר הנקרא קרקע. ולמרות זאת, הנה לפניכם פרט טריוויה קטן, שספק אם מישהו טרח להתייחס אליו. מאוגוסט 2002 ועד היום קיבל מינהל מקרקעי ישראל, האמון על ניהול 93% מהאדמות במדינה, 2,655 החלטות. רובן התקבלו בחדרי חדרים ולא הובאו לידיעת הציבור. למעשה, רק 77 החלטות פורסמו ברבים. ובמלים אחרות: רק 3% מההחלטות הגיעו לידיעת בעלי הקרקע, כלומר הציבור הרחב.

את ד"ר סנדי קדר, משפטן וראש האגודה לצדק חלוקתי, זה לא מפתיע. ב-15 השנים האחרונות עוקב קדר אחר ההחלטות שמקבלות רשויות המדינה בנוגע לניהול הקרקעות ולהקצאתן, חלקן החלטות מסובכות ומורכבות שהשורה התחתונה שלהן היא הטבות בשווי של מיליוני דולרים לטייקונים ולמקורבים לשלטון. מדובר בעבודת פיצוח בלשית: אחרי שמגיעים לאותן החלטות, צריך לפענח מה בדיוק כתוב בהן. משימה לא פשוטה גם עבור קדר, בעל דוקטורט במשפטים מאוניברסיטת הרווארד.

"המנגנון של שליטה על ידע, כלומר מי שותף לידיע ומי לא, הוא עניין מרכזי במערך הכוח שקשור לקרקעות ולצדק חלוקתי", אומר קדר. "אין זה מקרה שמשנות ה-90 היה המינהל קשור לרגל של אריאל שרון כמעט כל הזמן, ואחרי זה עבר לאולמרט. זה מקור העוצמה. חלק מהעוצמה נובע מכך שההחלטות החשובות מתקבלות במחשכים. כשכבר מגיעים להחלטות של המינהל מגלים שהן כתובות בסניית, אבל למישהו מהצד השני יש מילון. זה כמו קוד מימי מלחמת העולם השנייה שבו הפרשנות ידועה. השילוב של אי פרסום החומר ושפה מאוד מאוד עמומה יוצרים מנגנון המאפשר לבעלי הכוח להחליט מי יקבל יותר ומי יקבל פחות".

האגודה לצדק חלוקתי נוסדה ב-2004 כדי לקדם את עיקרון הצדק בחלוקת משאבי הקרקע ומשאבי תשתית אחרים של המדינה. עיקר פעילותה הוא פרויקט "לנד ווטש", שבו עוקבת האגודה באופן שוטף ובזמן אמת אחר המתרחש בתחום המקרקעין בישראל, מנתחת את המידע ופועלת במישורים שונים הדורשים התערבות, כמו המישור המשפטי.

מאמצעי ייצור לנדל"ן פרטי

קדר, מרצה לדיני מקרקעין באוניברסיטת חיפה, פיתח לפני יותר מעשור תיאוריה על משטר הקרקעות בישראל. הנדבך המרכזי בה הוא השינוי שחל בתחילת שנות ה-90: ממשטר קולקטיבי שבו הקרקעות שייכות לכלל הציבור, למשטר של הפרטה. תהליך זה התרחש על רקע העלייה הגדולה מבריה"מ לשעבר ותהליכי אורבניזציה מואצים שעברו על ישראל בשנים ההן. על התפר הזה, לדברי קדר, קרו ועדיין קורים דברים מרתקים.

"בדומה למה שקרה עם האוליגרכים הרוסים בעת התפרקות בריה"מ, מי שמבין את התפר הזה - מתחיל לעבוד", הוא אומר.

כיצד אפשר להגדיר את הבעיה?

"בתמציתיות אפשר לומר שבעבר נתנה המדינה לגורמים שונים קרקע כדי שתשמש כאמצעי ייצור, ובמשטר המקרקעין החדש היא נהפכה לנדל"ן בשליטה פרטית. זאת מבלי שהחלוקה תיעשה באופן שקוף, שוויוני וצודק, ומבלי לשמור על האינטרס הציבורי".

עד כמה המצב חמור?

"יש כאן קבוצה קטנה שמקבלת הטבות גדולות. אני לא יודע אם הגענו לשלב של

רפובליקת בנות, אבל אם התהליך לא יעצר - אנחנו בהחלט בכיוון".

המושג "צדק חלוקתי" מזוהה עם בג"ץ הקרקעות שעצר ב-2002 את הבנייה על האדמות החקלאיות במושבים ובקיבוצים, מהלך שקדר היה בין מוביליו. עם זאת, אי הצדק בולט גם במעבר של אדמות מדינה לטייקונים. כמה דוגמאות משני העשורים האחרונים: משפחת דנקנר כמעט הצליחה להפוך את בריכות המלח בעתלית ובאילת לנדל"ן, על אף שמדובר באדמות שקיבלה מהמדינה. העסקה בין המשפחה לבין מינהל מקרקעי ישראל אמנם לא נחתמה לבסוף, אך הדנקנרים הצליחו להעלות את ערך הקרקע ובזכות כך לרכוש נתח מבנק הפועלים.

בפרשה זאת נחקרו במשטרה, כחשודים, יו"ר בנק הפועלים לשעבר, דני דנקנר, ומנכ"ל מינהל מקרקעי ישראל לשעבר, יעקב אפרתי. אהוד אולמרט היה יו"ר מועצת מינהל מקרקעי ישראל שלחץ לאשר את שינוי ייעוד הקרקע לבנייה, למרות הביקורת הציבורית נגד המהלך ועמדתו של היועץ המשפטי לממשלה דאז, אליקים רובינשטיין, שהסתייג מאותה עסקה.

דוגמה אחרת היא המקרה של חברת הזרע, בשליטתו של אביגדור קלנר, שביקשה לקדם פרויקט בנייה על אדמות שבבעלותה ליד אתר הפסולת חירייה, על אף שקיבלה את הקרקע מהמדינה לשימושים חקלאיים. המהלך נחקר עתה כחלק מפרשת הולילנד.



ד"ר סנדי קדר

ולבסוף, כעת נראה כי שלוש חברות הדלק הגדולות השותפות בחברת פי גלילות שליד רמת השרון, יקבלו עם פינוי המתחם חלק מזכויות הנדל"ן, המוערכות במיליארד שקל. זאת על אף שהן קיבלו את הקרקע מהמדינה לצורך אחסון דלקים.

"יש כאן קבוצה של יזמים שמבינים את הפוטנציאל הכלכלי הטמון בקרקע שהם קיבלו מהמדינה, ומשתמשים בעוצמה שלהם כדי לקבל לידיהם דברים ששייכים לציבור", אומר קדר. "מאחר שמדובר בקרקע ולא בכסף, איש לא מבין מה קורה. זה נראה מורכב, אבל בסופו של דבר זה פשוט: כל כסף שלא מגיע לקופת המדינה הוא כסף שלא מופנה לתרופות, לחינוך, ולכל שירות אחר שאזרח אמור לקבל".

איך אתה מנתח את פרשת הולילנד מהיבט של צדק חלוקתי?

"באופן כללי, יש בעיה עם יזמים שמקבלים זכויות בנייה מעבר למה שהיו אמורים לקבל, מבלי ששילמו את כל המסים ועמדו בהתחייבות שנתנו לעירייה. אחר כך עולה השאלה איך מתייחסים לקבוצות אחרות באוכלוסיה. בהולילנד, אם החשדות נכונים, יזם בנה באופן בלתי חוקי. במקומות אחרים הורסים בתים - אצל הבדווים בנגב, במזרח ירושלים או בכפר שלם בתל אביב.

"אגב, גם במושבים ובקיבוצים יש בנייה בלתי חוקית, ושם יש תהליכים של אישור הבנייה בדיעבד. המושבים והקיבוצים לא שילמו שוחד, אבל יש להם כוח פוליטי במפלגות, גם

בימין וגם בשמאל. בסופו של דבר, לחזקים מאשרים את הבנייה, ולחלשים לא".

סנדי מאשים

החצים של ד"ר קדר

תצלומים: אילן חן, מנחם פיישו טוטנר וקצין



הטייקונים

יצחק תשובה, חברת דלק

דני דגנר

אביגדור קלנר, חברת הורע

שלוש חברות הדלק הגדולות השתתפו בחברת פי נגילות יקבלו עם פינוי המתחם חלק מזכויות הנדל"ן - על אף שקיבלו את הקרקע מהמדינה לאחסון דלקים

חברת יכי"ח-ק"ל חכרה קרקע מהמדינה לשימוש חקלאי. בגלל החלטות תמורת של מינהל מקרקעי ישראל, היא צפויה לקבל זכויות בנייה על הקרקע

משפחת דגנר כמעט הצליחה להפוך את בריכות המלה בעתלית ובאילת לנדל"ן, על אף שמדובר באדמות שקיבלה מהמדינה

חברת הורע, בשליטת אביגדור קלנר, ביקשה לקדם פרויקט בנייה על אדמות בבעלותה של יתר הפסולת חירייה, אף שקיבלה את הקרקע מהמדינה לשימושים חקלאיים

תצלום: יור קינר



אדמות גליל ים

ההתיישבות העובדת

מושב. האגודה לצדק חברתי דורשת שאם יוקצו נחלות, הדבר ייעשה במכרז פתוח לכלל הציבור, כך שקרקע לא תועבר ישירות למושבים ולקיבוצים שיחליטו מי יקבלה

המינהל הניע להסדר עם גליל ים, שלפיו **יוכל הקיבוץ לקבל קרקע לבניית 700 יחידות דיור ופיצוי כספי בעבור 200 דירות נוספות**. אנשי האגודה טוענים כי זאת הטבה יוצאת דופן

החלטות 1979-1101 של מינהל מקרקעי ישראל מאפשרות זכויות בנייה בחלקות המגורים בקיבוצים ובמושבים. **ההחלטות מטיבות בעיקר עם חברי המושבים** מכיוון שהן מאפשרות גם להקים עסק בשטח של חצי דונם בצמוד לבית

כיום יש בישראל כ-4,000 **נחלות חקלאיות שאינן מאוישות**, שמשרד החקלאות עדיין לא הקצה לאף קיבוץ או

תצלום: חומי אילנבאום



פינוי דיירים מכפר שלם, דצמבר 2007

המדינה

לפליסטינאים עד 1948. כיום טוענות הרשויות שתושבים האלה מתגוררים ללא רשות על קרקע השייכת למדינה, ולכן הם פולשים

רפורמת הקרקעות **תכריט 8% מקרקעות המדינה**. למעשה מדובר בשטח גדול מאוד, שרובו נמצא באזורי הביקוש

לדיירי הדיור הציבורי יש חחה לתקופה של שנה, שמתחדש אוטומטית ומאפשר לבטל אותו בהתראה של 60 יום. בשל מצוקת הדיור הכללית, **המדינה מבקשת לקבל לידיה את הדירות האלה**

בשכונות כמו **כפר שלם** מתגוררים אנשים ללא הסדרה חוקית בבתים שהיו שייכים

הטבה של 12.5 אלף דונם

אחד המאבקים הבולטים של האגודה הוא הניסיון לעצור את הפשרת הקרקעות של חברת יכי"ח-ק"ל. יכי"ח-ק"ל נוסדה בתחילת שנות ה-50 על ידי ההסתדרות הכללית והסוכנות היהודית, כאיחוד של שתי חברות שעסקו בעיקר בפרדסנות. החברה החזיקה 12.5 אלף דונם של בתי אריזה, פרדסים ומטעים, על קרקע שאותה חכרה מהמדינה לטובת שימוש חקלאי. כיום הקרקעות האלה מבוקשות במיוחד, מפני שהן שוכנות ברמת

החי"ל שבצפון תל אביב וליד מושב בני ציון, צפונית לרעננה.

ב-1992, אחרי שנקלעה לקשיים, נמכרה החברה לאיש העסקים היהודי-בריטי סמי שמעון, שהלך לעולמו לפני שנה. ב-2004 טען שמעון כי ב-1991 - לפני שרכש את החברה - קיבל הבטחה מאריאל שרון, אז שר הבינוי והשיכון ויו"ר מועצת מינהל מקרקעי ישראל, שלפיה יזכה להטבות בעת חידוש חוזה החכירה, כאלה שיאפשרו לו גם לבנות על הקרקע. מני מזוז, שהיה ב-2004 היועץ המשפטי לממשלה, קבע מנגד שמדובר בקרקעות חקלאיות ושיש לשמר אותן ככאלה.

כל זה לא הפריע למועצת מינהל מקרקעי ישראל, בראשות אהוד אולמרט, לקבל החלטה על הארכת חוזה החכירה לקרקעות יכין-חק"ל עד 2009, וב-2010 לחדש את כל החוזים של החברה ל-49 שנה נוספות. החלטה זו, שהתקבלה ב-2005, איפשרה לשמעון לקדם תוכניות בנייה על הקרקע. כעבור שנתיים אישר משרד הפנים תוכנית מתאר להפשרת קרקעות למגורים בצפון תל אביב, תוכנית שכללה גם את קרקעות יכין-חק"ל, מה שאמור להניב לקופת החברה רווחים של מאות מיליוני שקלים. לפני שבועיים שלחה האגודה מכתב לשר הבינוי והשיכון אריאל אטיאס, בבקשה לבדוק את ההתנהלות של מינהל מקרקעי ישראל בפרשה, ולהשעות את חידוש חוזה החכירה עם יכין-חק"ל. במידה שהפניות לא ייענו, שוקלת האגודה להגיש עתירה לבג"ץ.

מה בדיוק קרה כאן?

"יש כאן סדרה של החלטות שכל אחת מהן דנה במשהו קטנטן לכאורה, אך בסופו של דבר התוצאה היא הטבה בגודל של 12.5 אלף דונם של קרקע, רובה באזור המרכז, לחברה שהמדינה מכרה בזמנו בגרושים. אומרים ששרון נתן הבטחה שלטונית, אבל יש כללים לדברים כאלה. אז מתברר שההבטחה לשמעון לא נכתבה על נייר מכתבים רשמי של המינהל. כל העסק מעורר שאלות גדולות על הכשרות של תהליך קבלת החלטות האלה.

"בסוף מגיעים לישיבה של מועצת מקרקעי ישראל בראשות אולמרט ב-2005, ולמרות התנגדות חריפה מצד יו"ר קק"ל, רוב המשתתפים בישיבה תמכו בהצעתו של אולמרט. זאת למרות חוות דעת ברורה של הפרקליטות, שאין לתת ליכין-חק"ל דבר מלבד הרשות לעבד את הקרקע החקלאית. באותה ישיבה נקבע גם שתוקם ועדת ביקורת כדי לבדוק את ההתנהלות. ככל שידוע לנו, הוועדה הזו, אם בכלל קמה, לא הגישה שום מסקנות.

"הסיפור הזה מזכיר את ההתנהלות בפרשת קרקעות המלח בעתלית. אני לא יכול להגיד אם מדובר באותם חשדות, אבל יש כאן דפוס פעולה שבו באופן כוחני ועל אף התנגדויות, אולמרט מעביר החלטה בתמיכה של אפרתי, והאינטרס הציבורי כלל לא בא לידי ביטוי."

זאת פרשה שנמשכת זמן רב, כמעט 20 שנה. האם זאת רשלנות מתמשכת או פשוט שחיתות?

"בקורס 'משפט וחברה' אני מלמד מאמר שנקרא, בתרגום חופשי, 'מדוע אלה שיש להם מגיעים קדימה'. במאמר מבחינים בין שחקן חד-פעמי לבין שחקן רב-פעמי. השחקנים הרב-פעמיים הם חברות גדולות, בנקים, חברות ביטוח וכו'. השחקן החד-פעמי הוא הצרכן הבודד שקונה דירה או תובע את חברת הביטוח. זה מתאים גם למקרה זה: יש כאן שחקנים אסטרטגיים עם אינטרס ארוך טווח. יש להם את הידע, את המיומנות, את אורך הנשימה ואת הקשרים, והם יעבדו בסבלנות עד שיצליחו לשנות החלטות באופן שיטיב עמם. זה לא תמיד חייב להיות ברמה של מישהו שמקבל חבילה של מזומנים. פקידים מתחלפים, חלק מהפקידים עוברים אחרי תקופת צינון לעבוד אצל בעלי ההון עצמם, אנשים שהם פיקחו עליהם קודם.

"בכל מקרה, קולו של האזרח הקטן לא נשמע בתוך המערכת הזו. במקרים מסוימים שבהם הפערים בערכי הקרקע כל כך גדולים, הפיתוי לשחיתות הוא ענק. כשאתה פוגש פקיד בוועדת התכנון והבנייה או במינהל, אתה אומר לו 'בוא לקראתי', ושם כסף מול העיניים שלו. אני לא אומר, חלילה, שאני יודע שדבר כזה נעשה במקרה של יכין-חק"ל. אבל באופן כללי, יש פה פרצה שקוראת לגנב."

מחברת יכין-חק"ל נמסר בתגובה: "מר שמעון השקיע ביכין-חק"ל 130 מיליון דולר, בהסתמך על התחייבויות בכתב שניתנו לו ב-1991. בניגוד לדברי קדר, מינהל מקרקעי ישראל דחה את דרישותיהם של מר שמעון ושל יכין-חק"ל לכבד התחייבויות אלה, שמשמעותן הארכת חוזה החכירה ב-49 שנים נוספות באותם תנאים. בשל כך, הגישו עיזבונו של מר שמעון וחברת יכין-חק"ל תביעה נגד מדינת ישראל, כדי שזו תכבד את ההתחייבויות שניתנו."

כרישי נדל"ן ייצרו מונופולים

מהלך נוסף שאחריו עוקבת האגודה מקרוב הוא רפורמת הקרקעות שאותה יוזמת ממשלת נתניהו. על פי רפורמה זו, 8% מקרקעות המדינה יופרטו, במטרה להגדיל את היצע הקרקעות בשוק הבנייה. במקביל, יוזמת הממשלה רפורמה במוסדות התכנון. מהלך זה כולל בין השאר את הרחבת הסמכויות של הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה על חשבון הוועדות המחוזיות, במטרה לקצר את הליכי התכנון. האגודה לצדק חלוקתי היא אחד הגופים המתנגדים לרפורמה, ורואה בה פתח לשחיתות ולמתן הטבות למקורבים.

מה הבעיות הנוספות שיש ברפורמה?

"אחת הבעיות היא שכאשר הקרקע תהיה בידיים פרטיות, לא תהיה אפשרות להשתמש בה כדי לפתור בעיות חברתיות. על אף שתומכי הרפורמה אומרים שמדובר בסך הכל ב-8% מהקרקעות, מדובר בשטח שגדול פי שניים מהשטח הבנוי במדינת ישראל, ורובו נמצא באזורי הביקוש. רוב הקרקעות במדינה נמצאות בנגב. אחרי זה, צריך לקזז שמורות טבע, בסיסי צבא, מתקני תעשייה. לכן, מתוך עתודות הקרקע הפנויות לבנייה, שיעור גבוה מאוד עומד להיות מופרט".

האם מהלך זה לא יגרום להגדלת היצע הקרקעות ומכאן להוזלת מחירי הדירות?

"אנחנו רואים שבישראל זה לא תמיד עובד. הכלכלה הישראלית, ואת זה אומרים גם משרד האוצר ונגיד בנק ישראל, היא כלכלה קטנה וריכוזית. בארה"ב, אם יש לך טלפון נייד, אתה יכול לקבל שיחות באופן בלתי מוגבל ובמחיר נמוך. כאן זה לא קורה. להערכתי, הרפורמה לא תגרום לכך שכל מיני קבלנים קטנים יקנו קרקעות ויתחרו זה בזה. יהיו כמה שחקנים אסטרטגים, כרישי נדל"ן שייצרו מונופולים בקרקע, שזה דבר שקל יותר לעשות בנדל"ן מאשר בתחומים אחרים. חברות נדל"ן גדולות ובנקים יפעלו בתחום הזה כמו בתחומים אחרים: יתאמו מחירים ויעשו פעולות אחרות מסוג זה. הולכים לשווק כאן קרקע עוד לפני שהיא מתוכננת, וזה קורא לשחיתות".

טוענים שדווקא צמצום הביורוקרטיה יפחית את הלחצים לשחיתות.

"זה לא נכון. מנגנוני הפיקוח חשובים מאוד. ייתכן שבדברים מסוימים אפשר לייעל ולשלב אנשים טובים יותר במערכות. אבל בדברים אחרים יהיה פה כאוס. איך אפשר, לדוגמה, להסביר שלא יקליטו ישיבות של ועדות תכנון מקומיות? הרי מדובר בהחלטות קריטיות".

איך אתה רואה את ההחלטה האחרונה של בנק ישראל, להקשיח את תנאי מתן המשכנתאות?

"מצב שבו אנשים לוקחים משכנתא מעבר ליכולות שלהם אינו מצב טוב - גם לרוכשי הדירות. עצם הזהירות בלקיחת המשכנתאות אינה בעייתית, אך יש לראות את הדברים בהקשר הכללי יותר של מחסור בדירות זולות שנובע, בין השאר, מהפסקת הבנייה הציבורית ומאי סבסוד משכנתאות".

מה דעתך על כך שסוגיית הנדל"ן תופסת יותר ויותר מקום בשיח הציבורי?

"זה נובע מאי השוויון שאנחנו מדברים עליו. מצער לראות כמה עולה כיום דירה להשכרה או למכירה, לעומת השכר הממוצע במשק. בשנים הראשונות הצליחה המדינה לספק פתרונות דיור לכולם, באמצעות בנייה ציבורית. אז הבינו שזה לא מוצר שמוכרים בשוק חופשי. בשלב מסוים המדינה הפסיקה לבנות ונוצר מצב שקשה מאוד להשיג דירה. לדעתי, המדינה צריכה לחזור ולבנות דיור ציבורי, ובכלל זה גם דירות המיועדות להשכרה".

אז יטענו כלפיך שאתה הופך את הממשלה לגדולה מדי ולבזבזנית, ושצריך להשאיר את הבנייה במגזר הפרטי.

"אני לא מקבל את הגישה הזאת. יש כמה בעיות שהשוק החופשי לא פותר, אחת מהן היא דיור. אני לא כלכלן, אבל אם אתה נותן פתרון סביר לדיור ציבורי או לדיור בהישג יד ובונה דירות להשכרה במחירים סבירים, אתה דוחף את מחירי הדיור למטה. המדינה יכולה לתת הטבות לחברות כמו תעשיות מלח או יכי-חק"ל, אבל לא לבנות דיור ציבורי?".

תרמת הרבה, קיבלת מעט

ב-1996, כשקדר שב לאוניברסיטת חיפה מלימודיו בבוסטון, כבר התקבלו ההחלטות שאיפשרו את הפשרת הקרקע החקלאית במושבים ובקיבוצים לטובת בנייה של שכונות הרחבה ושל אזורי מסחר, והוא החל לחקור את הסוגיה. כעבור שנה לימד קורס במכללה למינהל, ובאחת ההרצאות הזכיר תנועה חדשה שעליה קרא בעיתון: הקשת הדמוקרטית המזרחית, שקמה במטרה לדאוג לזכויותיהם של דיירי הדיור הציבורי.

"לאחר השיעור פנה אלי ד"ר יוסי דהאן, פילוסוף שהחליט ללמוד משפטים, ואמר לי 'אני חבר בקשת, אני מזמין אותך לפגישה שלנו'. באתי לפגישה, ואמרתי שכדאי להם לשים לב למה שקורה בקיבוצים ובמושבים. ככה הצטרפתי לקשת".

קדר, אשכנזי שגדל ברמת השרון, נהפך לאחד הכוחות המרכזיים בעתירה שהגישה התנועה נגד החלטות מינהל מקרקעי ישראל שאיפשרו את הפשרת הקרקעות. ב-2002 קבע בית המשפט העליון שההחלטות האלה בטלות, בין השאר כי הן עומדות בניגוד לעיקרון הצדק החלוקתי.

במבט לאחור, איך אתה רואה את ההישג הזה?

"זה היה הישג גדול, אבל זה לא היה מספיק. לאחר מכן יצאו הוראות ששיחררו הרבה מאוד תוכניות שהיו בצנרת לטובת בנייה. עד היום אפשר לראות את ההרחבות שנעשו. ההישג העיקרי היה בעצם ההצהרה על צדק חלוקתי, שהיה בה משהו מחנך. כיום יש אנשים טובים במינהל מקרקעי ישראל, בפרקליטות ובמקומות אחרים, שמבינים שהדבר הזה משמעותי, שזה משהו שחייבים להביא בחשבון".

בשנים האחרונות טוענים חברי מושבים וקיבוצים שלפחות חלק מהאדמות נקנו בכסף הפרטי של המתדיישים, והועברו באופן וולונטרי למוסדות היישוב ולאחר מכן למדינה.

"היקף הקרקעות שנרכשו בכסף מצומצם מאוד, כמה עשרות אלפי דונמים לעומת 2.8 מיליון דונם, היקף הקרקעות שבידי המושבים והקיבוצים. כמו כן, צריך לשאול עד כמה חוזרים אחורה בהיסטוריה. הרי חלק גדול מהקרקעות האלה היו שייכות פעם לפלסטינאים, מישהו רוצה להחזיר אותן להם?"

"נניח שהקרקעות נרכשו, או קיי. אבל הן נתרמו כחלק מהאידיאולוגיה. אבות ההתיישבות כתבו במפורש בחוזה החכירה ההיסטוריים שאסור לספסר בקרקעות. אי אפשר להגיד 'אחרי 50 או 100 שנה אני משנה את כללי המשחק'. צריך גם לזכור שהמושבים והקיבוצים קיבלו מהמדינה המון פריווילגיות במשך השנים. בזמן המשבר של שנות ה-80, לדוגמה, המדינה הזרימה אליהם כסף בכמויות אדירות".

אחרים אומרים שמגיע למושבים וקיבוצים לקבל פיצויים גבוהים כי בעצם ישיבתם רבת השנים על הקרקע, גם בתקופת הקשות של לפני קום המדינה, הם הביאו לשגשוגה.

"דב וייסגלס, שייצג את הקיבוצים בבג"ץ, העלה את הטענה הזאת של 'דם, יזע ודמעות'. הצטרפו אלינו פורום ראשי עיירות הפיתוח שאמרו: 'אנחנו לא ספגנו קטיושות? לא קלטנו עלייה? לא נלחמנו ושירתנו בצבא?'

"מה שקרה עם הפשרת הקרקעות הוא שבתוך ההתיישבות העובדת, מי שתרם הכי הרבה, קיבל הכי פחות. הרי קרקע של קיבוץ ושל מושב באמצע הנגב או בקצה הגליל, לא שווה עשירית מקרקע בבני ציון או בגליל-ים. אם המפתח הוא תרומה למדינה, אז בוא נעשה מפתח. אפשר לדבר גם על חללי צה"ל ועל פצועים".

כיום עדיין יש באזור המרכז מאות אלפי דונמים של קרקעות חקלאיות, שחלקן כלל אינן מעובדות. בשבוע שעבר קרא שר השיכון אטיאס למושבים ולקיבוצים להחזיר את הקרקעות האלה למדינה כדי להגדיל את היצע הקרקעות לבנייה. אטיאס מאמין שאפשר לבנות עליהן 12 אלף יחידות דיור.

בוא נניח שהמושבים ושהקיבוצים יחזירו למדינה באופן וולונטרי את הקרקע החקלאית הלא מעובדת. האם אין סכנה ששטחים פתוחים במרכז הצפוף ייהפכו לבטון, ושהכסף יזרום לטייקונים?

"אני חושב שהחברה הישראלית כל כך חלשה ועייפה, עד שבעימות בין קבוצות כוח, האינטרס הציבורי הכללי לא מוצא ביטוי. יש קרקעות חקלאיות במרכז שעליהן צריך לבנות. זה צריך להתנהל באופן מסודר, כך שהכסף ישמש את אוצר המדינה למתן שירותים. אבל רוב השטחים האלה צריכים להישאר ירוקים ויש לשמור עליהם מפני יזמי נדל"ן. אפשר לחשוב על כמה פתרונות: אפשר לתת לחקלאים סובסידיה כדי שימשיכו לעבד את הקרקע - הרי יש לזה יתרון סביבתי וכלכלי. אם רוצים, אפשר להפקיע קרקע

מהמושבים ומהקיבוצים כדי להקים פארקים - ולשלם להם פיצוי לפי הערך החקלאי של האדמה".

שמונה שנים אחרי הפסיקה של בג"ץ, נותרו לא מעט סוגיות שעליהן נאבקים קדר וחבריו מול המושבים והקיבוצים. כך במקרה של החלטות 979 ו-1101 של מינהל מקרקעי ישראל, המאפשרות זכויות בנייה בחלקות המגורים בהתיישבות העובדת. על פניו, נראה כי החלטות אלה מטיבות בעיקר עם חברי המושבים, מכיוון שהן מאפשרות גם להקים עסק בשטח של חצי דונם בצמוד לבית, דבר שעלול לגרום לבריחת עסקים מהעיר הסמוכה למושב. ביולי 2007 הוגשה לבג"ץ עתירה נגד החלטות אלה, והיא עדיין תלויה ועומדת".

איך פוגעת התחרות עם הערים בעיקרון הצדק החלוקתי?

"בשנים האחרונות, כחלק ממדיניות ההפרטה, המדינה מעבירה יותר ויותר פונקציות של שירותים לרשויות המקומיות, פעולה שמרחיבה עוד יותר את הפערים החברתיים. הרשויות שונות מבחינת הבסיס הסוציו-אקונומי שלהן. הארנונה, למגורים או למסחר ולתעשייה, היא מקור ההכנסה שמאפשר להן להוציא כסף על חינוך או על רווחה. כבר כיום נוצר מצב שהמועצות האזוריות מושכות אליהן תעשייה, מסחר ואוכלוסיה חזקה, באמצעות קרקעות פנויות שאותן הן מציעות בזול.

"צריך לחשוב מחדש על כל הנוגע למועצות אזוריות. אחד הפתרונות הוא להקים אזורי-על, כמו שיש בחו"ל. היישובים שמסביב לנתניה, לדוגמה, יכולים להיות מוגדרים כפרברים של העיר, ולהם ולנתניה יהיו בתי ספר משותפים ובסיס מס משותף. כך חלק מהבעיות הקיימות כיום ייפתרו לטובת כולם. אבל היישובים שמסביב לנתניה לא מעוניינים בשינוי כזה, הם מעדיפים להתבדל. אנחנו חיים בעידן שבו כל אחד רוצה לחיות בתוך השכונה שלו".

לחזק את האזור כולו

דו"ח מבקר המדינה, שפורסם לפני חודש, נתן רוח גבית לאגודה בשתי סוגיות נוספות. הראשונה היא הנחלות הבלתי מאוישות: כיום יש כ-4,000 נחלות חקלאיות לא מאוישות, שמשרד החקלאות עדיין לא הקצה לאף קיבוץ או מושב. המינהל ומשרד החקלאות חלוקים ביניהם כבר כמה שנים בשאלה אם וכיצד יש להקצות את הקרקעות, שמספרן המדויק לא ידוע. האגודה תומכת בעמדת המינהל ומבקשת שאם יוקצו נחלות, הדבר יעשה במכרז פתוח לכלל הציבור, כך שקרקע לא תועבר ישירות למושבים ולקיבוצים שיהיו אלה שיחליטו מי יקבל אותה.

הדו"ח מותח ביקורת גם בעניין הרפורמה בענף הלול. החלק הזה בדו"ח זכה לכותרות בשל הטענות שעלו בו על מעורבותו של שר החקלאות שלום שמחון - שקידם את הרפורמה, המטיבה עמו ועם בני משפחתו הגרים במושבים בגליל. הרפורמה נולדה בהחלטת ממשלה מיוני 2007, שביקשה לעודד את הוצאת הלולים המשפחתיים משטח המושבים בגליל ולהמיר את עיסוקם לתחום אחר, כגון תיירות כפרית. חקלאי שיפרוש מענף הלול אמור לקבל סובסידיה ומענק בשווי של כ-250 אלף שקל. לטענת קדר, זהו מהלך בעייתי משום שהחקלאים לא נדרשים לשלם עבור שינוי הייעוד של הקרקע.

לא מדובר במושבי נדל"ן באזור המרכז, אלא בגבול הצפון, אזור שבו קשה להתפרנס. מדוע לא לעזור לתושבים שגרים שם?

"קרקע היא לא אמצעי טוב ליצירת סובסידיות. רוצים לתמוך באזור מסוים? למה במושב ולא בעיר הפיתוח, או בכפר הערבי שלי? אם מחליטים שרוצים לחזק את הגבול, צריך לעשות את זה עבור האזור כולו. למשל, להקים אזורי תעשייה משותפים. הצורה שבה זה מתנהל כיום היא שהקריטריון המרכזי לחלוקת העושר, בכל הקשור לקרקעות, הוא כוח וקשרים".

בימים אלה מנהלת האגודה מאבק בנוגע לאדמות החקלאיות של קיבוץ גליל-ים הסמוך להרצליה. בספטמבר 2008 הגיע מינהל מקרקעי ישראל להסדר עם גליל-ים, שלפיו יוכל הקיבוץ לקבל קרקע לבניית 700 יחידות דיור וכן פיצוי כספי בעבור 200 דירות נוספות. שווי הקרקע נאמד ב-320 מיליון שקלים. כחלק מההסדר, יעביר הקיבוץ למדינה 700 דונם של קרקע חקלאית שתיועד לבניית תשתיות.

ההסכם גרר ביקורת חריפה מצד גורמים רבים במשק, ובהם גם אנשי האגודה לצדק חלוקתי, שטענו כי מדובר בהטבה יוצאת דופן לקיבוץ וכי המינהל מוכן להתפשר עם גוף חזק. מנגד, בקיבוץ טענו שהם דווקא נפגעו מההסדר, וכי המינהל ניצל את מצוקתם הכלכלית כדי להשיג את הסכמתם.

מאחר שמדובר בהחלטה בעלת השלכות תקציביות, נדרש אישורו של שר האוצר. שר האוצר הקודם, רוני בר-און, השהה את החתימה על העסקה עד לקבלת חוות דעת משפטית עדכנית. בינואר האחרון אישר שר האוצר יובל שטייניץ את העסקה, וכעת בוחנת האגודה את צעדיה בעניין.

כתמונת נגיבי לקיבוצים ולמושבים, בוחן קדר את מצבם של דיירי הדיור הציבורי, ואת זה של אנשים המתגוררים ללא הסדרה חוקית בבתיים שהיו שייכים לפלסטינאים עד 1948. זה למשל המצב בשכונת שלם בתל אביב. כיום טוענות הרשויות שהתושבים האלה מתגוררים ללא רשות על קרקע השייכת למדינה, ולכן הם מוגדרים כפולשים. המשותף לאוכלוסיות אלה, למושבים ולקיבוצים הוא שהמצב המשפטי, מבחינת הזכויות של הדיירים בקרקע, לא הוסדר באופן מלא מאז קום המדינה.

כיצד קורה שאנשים המתגוררים שנים בבתיים מוגדרים יום אחד כפולשים?

"המצב המשפטי של דיירי הדיור הציבורי הוא שיש להם חוזה לתקופה של שנה, שמתחדש אוטומטית ומאפשר לבטל אותו בהתראה של 60 יום. בפועל, גם בשל מחסור בדיור ציבורי חדש, ילדים גרים בדירות בהסתמך על החוזה של ההורים - שחלקם התגוררו בדירות מאז הקמת המדינה. בשל מצוקת הדיור הכללית, המדינה מבקשת לקבל לידיה את הדירות האלה. אז בודקים את סעיפי החוק ואומרים לילדים שהם פולשים.

"תושבי כפר שלם התיישבו שם אחרי הקמת המדינה, בכפר הפלסטיני סלמה. זאת קרקע שעברה לאפוטרופוס הכללי כחלק מנכסי הנפקדים. אני לא בטוח שהתושבים הנוכחיים של כפר שלם הם יותר פולשים מאשר סמי שמעון. אתה באמת חושב שכל מי שהוא כיום הבעלים של זכויות בקרקע קנה אותה בערכה הריאלי? כשאתה מתחיל לברר מיהו בעל זכויות קניין מכובד ומי נחשב לפולש, התמונה שמתגלית היא די מורכבת".

מדוע? הרי הכל מוגדר בספר החוקים.

"אתן לך דוגמה: מגדלי אקירוב, שבהם מתגורר שר הביטחון אהוד ברק, נבנו על אדמות גבעת עמל. פעם, לפני 1948, זה היה כפר פלסטיני בשם ג'מוסי. בקרבות מלחמת העצמאות ברחו או פונו יהודים עניים שגרו באזור יפו-בת ים, ויישבו אותם בגבעת עמל. דוד בן גוריון הבטיח להם שהם יעברו משם ושהכל יהיה בסדר. במשך השנים הם ביקשו להסדיר את המעמד המשפטי שלהם, ופנו בעניין לעיריית תל אביב, אך היא סירבה.

"בשנות ה-60 הקימה העירייה באזור את שיכון צמרת, שיועד לצמרת העובדים של עיריית תל אביב. הם קיבלו חוזי חכירה לדורות בקרקע. כשתושבי גבעת עמל שמעו על כך, הם אמרו לעירייה - תנו לנו לקנות את הדירות לפי המפתח שניתן לעובדי העירייה. הסבירו להם שזה בלתי אפשרי, כי הקרקע מיועדת לצרכים ביטחוניים. במשך השנים פינו את תושבי גבעת עמל, ובנו שם את מגדלי אקירוב.

"עכשיו תגיד לי, מי הוא הבעלים המכובד של הקניין ומיהו הפולש? תושבי גבעת עמל, שבהם גם העיתונאי בן-דרור ימיני, ניהלו מאבק. הם הצליחו להשיג פיצוי: מי שהיה לו מטר בגבעת עמל, קיבל כסף - שווי של מטר בבניינים שקמו. עם זאת, הם קיבלו פחות באופן משמעותי ממה שהיו מקבלים אם היו במעמד של חוכרים לדורות, כמו אנשי שיכון צמרת. ובכל זאת, קראו להם סחטנים, דבר שהוא לחלוטין לא נכון. אי אפשר להתעלם מכך שתושבי שיכון צמרת הם אשכנזים, ותושבי כפר שלם וגבעת עמל הם מזרחים".

ד"ר סנדי קדר

מרצה למשפטים באוניברסיטת חיפה ויו"ר האגודה לצדק חלוקתי

גיל: 51

מצב משפחתי: נשוי + 3

מגורים: זכרון יעקב

עוד משהו: חובב קמפינג בישראל ובחו"ל

סנדי מאשים החצים של ד"ר קדר

הטייקונים

משפחת דנקנר כמעט הצליחה להפוך את בריכות המלח בעתלית ובאילת לנדל"ן, על אף שמדובר באדמות שקיבלה מהמדינה

חברת הזרע, בשליטת אביגדור קלנר, ביקשה לקדם פרויקט בנייה על אדמות בבעלותה שליד אתר הפסולת חירייה, אף שקיבלה את הקרקע מהמדינה לשימושים חקלאיים

שלוש חברות הדלק הגדולות השותפות בחברת פי גלילות יקבלו עם פינוי המתחם חלק מזכויות הנדל"ן - על אף שקיבלו את הקרקע מהמדינה לאחסון דלקים

חברת יכין-חק"ל חכרה קרקע מהמדינה לשימוש חקלאי. בגלל החלטות תמוהות של מינהל מקרקעי ישראל, היא צפויה לקבל זכויות בנייה על הקרקע

ההתיישבות העובדת

החלטות 979 ו-1101 של מינהל מקרקעי ישראל מאפשרות זכויות בנייה בחלקות המגורים בקיבוצים ובמושבים. ההחלטות מטיבות בעיקר עם חברי המושבים מכיוון שהן מאפשרות גם להקים עסק בשטח של חצי דונם בצמוד לבית

כיום יש בישראל כ-4,000 נחלות חקלאיות שאינן מאוישות, שמשרד החקלאות עדיין לא הקצה לאף קיבוץ או מושב. האגודה לצדק חברתי דורשת שאם יוקצו נחלות, הדבר ייעשה במכרז פתוח לכלל הציבור, כך שקרקע לא תועבר ישירות למושבים ולקיבוצים שיחליטו מי יקבלה

המינהל הגיע להסדר עם גליל-ים, שלפיו יוכל הקיבוץ לקבל קרקע לבניית 700 יחידות דיור ופיצוי כספי בעבור 200 דירות נוספות. אנשי האגודה טוענים כי זאת הטבה יוצאת דופן

המדינה

לדיירי הדיור הציבורי יש חוזה לתקופה של שנה, שמתחדש אוטומטית ומאפשר לבטל אותו בהתראה של 60 יום. בשל מצוקת הדיור הכללית, המדינה מבקשת לקבל לידיה את הדירות האלה

בשכונות כמו כפר שלם מתגוררים אנשים ללא הסדרה חוקית בבתים שהיו שייכים לפלסטינאים עד 1948. כיום טוענות הרשויות שתושבים האלה מתגוררים ללא רשות על קרקע השייכת למדינה, ולכן הם פולשים

רפורמת הקרקעות תפריט 8% מקרקעות המדינה. למעשה מדובר בשטח גדול מאוד, שרובו נמצא באזורי הביקוש