

בין חזון לחוזה

יוסי כץ, מחזון לחוזה: תולדותיו ומורשתו של חוזה החכירה של הקרן הקיימת לישראל עם ההתיישבות העובדת, 1960-1901, ירושלים: הספרייה הציונית, תשע"ב, 392 עמ'

ספר זה הוא המשך לספרו של יוסי כץ 'והארץ לא תימכר לצמיתות', שבו ניתח את המהלך של העברת מקרקעי 'קרן קיימת לישראל' (קק"ל) לניהול מנהל מקרקעי ישראל ושל החלת עקרון איסור העברת הבעלות גם על מקרקעי המדינה ומקרקעי רשות הפיתוח.¹ הספר פותח בפרק הראשון בתיאור חוזר של הרקע לאימוץ הרעיון שאסור לקק"ל להעביר בעלות על קרקעות. המחבר מדגיש את עמדתו שמקורו המרכזי של הרעיון ב'אידיאה הדתית' של שנת היובל (עמ' 19). השפעתה של אידיאה זו מיוחסת לרקע הדתי התורני של מייסד קק"ל, צבי הרמן שפירא, וכן לאמירות של פרנסי קק"ל. אין ספק שאידיאה זו שימשה השראה לפרנסי קק"ל, אך כפי שעולה מהספר עצמו, כאשר עיצבו במשך השנים את מדיניותה המעשית של הקרן הדריכו אותם שיקולים מעשיים, כלכליים וחברתיים יותר מאשר אמונה דתית לווהטת. הספר בוחן בפירוט את תהליך היווצרותה של המדיניות הקרקעית הזאת, תהליך שהתבסס לא על בירור תלמודי או מקראי אלא על מחקר והכנה שיטתיים, רציונליים, של בעל מקרקעין שביקש לפתח את מלאי המקרקעין

שלו בצורה מועילה להשגת מטרותיו. בפרק הראשון של הספר כץ מנתח שני חיבורים משנת 1918, של הפרופ' לכלכלה פרנץ אופנהיימר ושל האגרונום ואיש הנהלת קק"ל עקיבא אטינגר, חיבורים אשר ניכרת בתוכם השפעה רבה של הוגי דעות סוציאליסטיים גרמנים ושל דגמים של חוות שיתופיות בגרמניה ובהולנד (עמ' 27, 32, 37). כמו כן הסתמכו השניים על הניסיון החיובי שנצבר בהחכרה ארוכת טווח באנגליה, בשווייץ, בהולנד ואפילו בקהילות חקלאים יהודים במזרח אירופה (עמ' 32-33). המחבר חוזר ומצביע על שיקולי המדיניות הכלכליים המרכזיים שעמדו ביסוד אימוצה של שיטה ההחכרה: עיקור המניע הספקולטיבי לרכישת הקרקע ולסחר בה, סבסוד השימוש החקלאי על ידי עיקור הצורך לשאת במרכיב הקרקע, תמרוץ השימוש החקלאי ושלילת עבודה שכירה, חלוקת השטח החקלאי באופן שוויוני מלמעלה, מניעת



1 י' כץ, והארץ לא תימכר לצמיתות, ירושלים תשס"ב. לביקורת על ספר זה ראו: ח' זנדברג, 'איסור העברת מקרקעי ישראל: היסטוריה ומציאות', קתדרה, 112 (תמוז תשס"ד), עמ' 169-174.

יושב קלפן מיומן שמדי פעם טורף את הקלפים ומחלקם מחדש, ובתוך כך יוצר איזון ראוי בין צורכי הכלל לצורכי הפרט. קיומו של גוף יעיל כזה המממש את סמכותו או לפחות מאיים ברצינות בהפעלתה, הוא ההבדל המעשי היחיד שבין זכות החכירה המתחדשת ועוברת בירושה לבין זכות הבעלות הפרטית. בהיעדרו ההבחנה בין בעלות לבין חכירה הופכת להבחנה פורמלית גרדא. עצמתו של אותו גוף מרכזי נוכח אתגרי המציאות וכוחות השוק היא שאמורה הייתה להכריע אם שיטת החכירה תקרום עור וגידים.

והנה מתברר כי מראשית דרכם של חוזי קק"ל טפחה המציאות, רוצה לומר היד הנעלמה של כוחות השוק, על פניו של החזון. החזון לא עמד לו לחוזה בשעת דוחקה של המציאות, ויש שהחוזה, שנוסח ברוב עמל בידי מומחי קק"ל, כפף את לשונו לנחת זרועה של אותה יד נעלמה. כך למשל המחבר מצביע על השמטתם או עיקור כוחם המחייב של תנאים בחוזה החכירה שדרשו עבודה עברית (עמ' 55, 183, 210-217) ואפילו על החכרת נכסים ללא־יהודים ובפרט לערבים, בניגוד לסעיפים בחוזים שאסרו זאת (עמ' 216-217). בחוזים עירוניים הוחכרו מגרשים לבעלי ממון, וכך נתפוגג לו, לפחות בעיר, העיקרון של חלוקת נכסים שוויונית ומניעת צבירתם בידי יחידים ובעלי הון (עמ' 86). לחוזי החכירה העירוניים, שתהליך ניסוחם מתואר בפרק החמישי של הספר, הייתה השפעה על ניסוח חוזי החכירה של קרקע חקלאית, המתוארים בפרק השישי. כך למעשה הועתקו חלק מחולשות החזון בתחום העירוני לתחום החקלאי (עמ' 75). בתחילת הדרך הפכו חוזי חכירה לתקופות קצרות או מוגבלות לחוזי חכירה לתקופות ארוכות מאוד ואולי אף לצמיתות (עמ' 60, 66, 167-170). אופן חישוב דמי החכירה נטה להתחשב יותר ויותר בהשקעות החקלאיות ולצמצם את מידת שיתופה

פיצול יתר של חלקות בין יורשים והשתתפות הכלל, באמצעות דמי החכירה, בשיעור עליית הערך של הקרקע. בראשית הדרך עמד החקלאי בראש מעייניהם של פרנסי הקק"ל החקלאי, ושיטת ההחכרה נועדה להקנות לו ביטחון ארוך טווח בפעילות החקלאית ולמנוע ממנו את 'הטרגדיה האגררית' אשר ניכרה באותה עת הן באירופה והן אצל ערביי ארץ־ישראל; טרגדיה זו נבעה מן הלחצים הספקולטיביים שהפכו את החקלאות למקור הכנסה אכזב, ושגרמו להגירה בכיוון הלא־רצוי – מן הכפר אל העיר (עמ' 30, 51). בניגוד לרעה מקובלת, השיקולים המרכזיים לאימוצה של שיטת החכירה היו שיקולי פנים כלכליים־חברתיים, ושיקולי מדיניות חיצוניים, כגון הרצון למנוע מכירת קרקעות ללא־יהודים או החשש מהעסקת כוח עבודה לא־יהודי, היו משניים (עמ' 29, 42, 48). מילות הגנאי שעוברות כחוט השני בכל הכתבים הנסקרים בפרק השני הן 'ספקולציה', 'ספסרות', 'תגרנות', 'בעלי האחוזות' ו'הבעלות הפרטית', ואילו בני הטיפוחים של השיטה אמורים היו להיות 'העבודה החקלאית' ו'מעמד של איכרים' (עמ' 43). במונחים בני ימינו – שיטת החכירה נועדה ליצור בין החקלאי לאדמתו קשר מכונן, קרי קשר אישי שהוא חלק בלתי נפרד מאישיותו ומאורח חייו של החקלאי, ולא קשר מכשירני גרדא, קרי בלשון ימינו – השקעת נדל"ן עוברת לסוחר, או שמא לאיל הון.² הנחת יסוד נוספת של כל המבנה הזה הייתה שהמחכיר, קק"ל, הוא גוף שמסוגל לנהל לאורך זמן מדיניות קרקעית ריכוזית יעילה, ואשר יוכל להרוץ את הלחצים השליליים שיוצרת היד הנעלמה, זו שמווסתת על ידי כוחות השוק. מערכת כללי ההחכרה הייתה מבוססת על ההנחה שמאחורי שולחן הקלפים של המדיניות החקלאית

2 ח' דגן, קניין על פרשת דרכים, תל־אביב תשס"ה, עמ' 40.

של קק"ל בעליית ערך הקרקע (עמ' 61, 220). המנגנון המסורבל של ועדות שהקימה קק"ל להערכת משקים ולהשבתם לא הצליח להשיב לידיה משקים שלא עמדו בתנאי ההחכרה (עמ' 158-160). כמו כן ניתנו הקלות בחובה לעבד את הקרקע עיבוד עצמי ורצוף ובאפשרות לפצל את הנחלה (עמ' 165-166), וגם כאשר החוזים כללו הוראות מפורשות בנושאים אלה, היו הפרות רבות שלהן (עמ' 219-224).

ההבנה שהחווה אינו ערובה מספקת לחזון הובילה את פרנסי קק"ל, כפי שמבהיר המחבר בפרק הארבעה-עשר, לניסיונות חוזרים ונשנים, לא מוצלחים במיוחד, לעצב מחדש את חווי החכירה כך שהחזון יצויד במושכות מתאימות לאחוזו במציאות המשתנה. השינוי האסטרטגי המרכזי שהניבו ניסיונות אלה בא ליד ביטוי, כפי שמוסבר בפרק החמישה-עשר, בהימנעות מחתימה על חוזים ארוכי טווח ובמעבר לחתימה על חוזים קצרי טווח. גישה זאת, שאימץ לימים גם מנהל מקרקעי ישראל, הייתה מבוססת על ההנחות שהצורך התכוף בחידוש החוזים יוביל לאכיפה מוגברת של האינטרסים של המחכיר הגלומים בהם, וכן שמדובר במצב זמני שבסופו אפשר יהיה לעצב חוזה חכירה ארוך טווח אשר ישקף בצורה נכונה ומאוזנת את צורכי המתישבים ואת האינטרסים של המחכיר (עמ' 276). הנחות אלה טרם התממשו עד עצם היום הזה, ומשום כך המחבר מסיים את הספר בהבעת משאלה שאפשר יהיה בעתיד להגיע למימוש 'חזון החווה ההיסטורי'. הוא מקווה שהמדינה תשכיל להעניק למתיישבים חוזים ארוכי טווח, ושהמתיישבים מצדם יחליטו אם פניהם ל'נחלה או לאחווה, לשדה או לכברת דשא' (עמ' 277).

האם למשאלה זו של המחבר יש תוחלת? אברהם גרנובסקי, ממעצביו של חזון החכירה ההיסטורי, כתב לפני יותר משישים שנה דברי שבח למעבר

של חברת פיק"א משיטה של העברת בעלות לאיכרים לשיטה של החכרה ארוכת טווח: 'אם תתמיד פיק"א בשיטה זו של החכרת אדמתה גם בעתיד, ילך ערכה כבעל נכסים הלך ועלה'.³ המציאות לא הגשימה את תחזיותיו של גרנובסקי, ורבות מאדמותיה לשעבר של פיק"א הניכו בתי מידות וגורדי שחקים דווקא לבעליהם הפרטיים. החשש הוא שנחשול הנדל"ן המניב יסחף עמו גם את ההתיישבות במקרקעי ישראל, וספק אם חווה או חזון כלשהו יוכל לעמוד בפרץ זה. לעתים נדמה כי דווקא חוסר הוודאות הביורוקרטי שהולידה ההתלבטות המתמדת בדבר תרגומו של החזון לחווה, היווה מחסום מעשי בפני נחשול הנדל"ן ושימר עבורנו פיסות אחרונות של חקלאות וכפר.

המתח שבין החזון לבין המציאות בא לידי ביטוי מראשית הדרך גם בקיומם של דגמים רבים של חוזים (עמ' 55, 62). פרקי זמן ארוכים מאוד נצרכו להכנתם של אותם דגמים וכן לליבון הרוויזיות שערכה בהם לפרקים פקידות קק"ל. עיצוב החוזים נגרר בין פקידים לוועדות שונות במשך יותר מעשור של דיונים, מראשית שנות העשרים ועד ראשית שנות השלושים של המאה הקודמת (עמ' 68-69 וכן הפרק השביעי). אפשר שנתון זה עשוי לנחם את חברי ה'ועדה לשם בחינת המדיניות הקרקעית לניהול קרקע חקלאית הנכללת בגדר מקרקעי ישראל', אשר מינתה ממשלת ישראל באוקטובר 2010, לרגל מלאות 100 שנים לתנועה הקיבוצית, ואשר לא עלה בידם, עד עצם כתיבת שורות אלה, לגבש בשורה חדשה באשר למדיניות שעיצבה קק"ל במאה הקודמת.⁴ תרגום החזון לחווה אינו יכול

3 א' גרנובסקי, המשטר הקרקעי בארץ ישראל, תל-אביב תש"ט, עמ' 272.

4 המחבר היה חבר בוועדה זו. ראו החלטה מספר 2325 של ממשלת ישראל מיום 17 באוקטובר 2012:

הספר חושף אפוא מידע חשוב ומעניין על השיקולים שהנחו את המדיניות הקרקעית של קק"ל. מדיניות זו כשלעצמה אינה נושא מחקר חדש, וכפי שהמחבר עצמו מציין בפתח הדבר לספרו, כבר נכתבו עליה תלי תלים של מחקרים. חידושו של הספר אינו דווקא או בעיקר במידע הגלום בו על אודות מדיניות קק"ל אלא במתודולוגיה החדשנית שלו. הספר ממחיש כיצד חוזים, שנראים לעתים כמסמכים יבשים חסרי תוכן עמוק, והליכים פקידותיים לניסוחם, יכולים לשמש מקור היסטורי המאפשר זווית ראייה ייחודית על כוונות מנסחיהם. במקרים רבים החוזים הם מקור משני דל במידע, ולכן המחקר ההיסטורי וגם המחקר המשפטי אינם מרבים להתמקד בהם כמקור מחקר, וכל שכן שחכמי המשפט יודעים כי כתב חוזה אינו משקף תמיד את תוכנו המלא. עם זאת לעתים דווקא ניסוחו הלקוני של החוזה, מה שלא נכתב בו, קשיי יישומו או השינויים שחלים בו עם הזמן, יכולים לחשוף את מה שמקורות היסטוריים בעלי עושר מילולי מטשטשים, מעוותים או מסתירים. השימוש בחקר חוזים למחקר היסטורי הוא יוצא דופן יחסית גם משום שבדרך כלל אנשי משפט הם שעוסקים בחוזים, ועניינם בחוזה אינו היסטורי אלא מעשי, לשם עצה משפטית או הכרעה שיפוטית. אכן מקצת ממצאי הספר, שמחברו הוא מלומד שתחום התמחותו גאוגרפיה היסטורית, יסודם בחוות דעת שלו שנרתמו לשירות המשפט והיי המעשה (עמ' 14, 167). ייחודו של הספר נעוץ אפוא בזרקור שהוא מפנה לחוזה ולהליך עיצובו כמקור היסטורי ייחודי.

כבספרו הקודם בנושא איסור העברת הבעלות, המחבר נאמן בסגנונו לאתוס של ההיסטוריון, שעיקר תפקידו לחשוף את ההיסטוריה ולתעדה. הוא רואה ערך עליון בגילוי העובדות ואינו שם דגש על רתימת ממצאיו להוכחת תזה רעיונית או

להתחמק מנחת זרועה של הביורוקרטיה, ואטיותה של הביורוקרטיה בעיצוב החוזה אינה מחזקת את כוח השפעתו של החזון על החוזה אלא דווקא את השפעת המציאות בשטח. תהייתו של אחד מתורמי קק"ל בשנת 1930 'מה תעשה להם הקק"ל אם מתיישבים כאלה שיושבים כבר על האדמה מספר גדול יותר של שנים לא יחפצו כעת כלל לחתום על שום חוזים' (עמ' 96), התבררה כנבואה שהתגשמה כאשר מחלוקות עם המרכז החקלאי שבו ועיכבו יישובים מלחתום על חוזים במהלך כל אותו עשור (עמ' 171-182). רבים מבני המושבים לא זכו להגיע לחתימת חוזה עם המדינה עד עצם היום הזה.

לחוזי קק"ל היה גם היבט חברתי. המחבר מצביע על מחלוקות אידאולוגיות בעלות אופי חברתי שהשתקפו בניסוח חוזים אלה, מחלוקות אשר אחדות מהן קיימות בחברה הישראלית עד עצם היום הזה. למשל בפרקים התשיעי והעשירי הוא פורש בהרחבה את העמדות וחוות הדעת השונות בנוגע לגישה השוביניסטית של קק"ל שמנעה מגשים אפשרות חתימה על חוזי רכישה של משקים ואת הזכות לירושתם (עמ' 124, 130-138). קק"ל חזרה בה בסופו של דבר מהתעקשותה והכירה בזכותן של בנות זוג לחתום על החוזים ולרשת את הנחלות (עמ' 151-157). יכוח אידאולוגי דומה נסב על סעיף שמירת השבת. סעיף זה הוכנס לחוזי קק"ל בעקבות לחץ של נציגי 'המזרחי' ועל אף התנגדות של רבים מראשי הקרן. בפרק השנים-עשר מתוארים הוויכוחים על הכללתו של הסעיף בחוזים ואכיפתו חסרת השיניים של סעיף זה, שהופר באופן שכיח, עד הוצאתו מהחוזים עם הקמת מנהל מקרקעי ישראל.

ובפרטי פרטיהם. גישה זאת אולי עשויה להכביד מעט על הקורא כאשר מדובר בחקר חוזים, שהם טקסטים דלים משהו ויבשים בתוכנם, אך הצדקתה טמונה בהקפדה על הדיוק ההיסטורי ובמתן אפשרות מלאה לקוראים ולחוקרים נוספים לעמוד על כתפי נפילים ולהסיק מסקנות נוספות או שונות מחומר הגלם שנחשף.

אידאולוגית שנקבעה מראש. אמנם הוא משלב בניתוח מסקנות ותובנות משלו, אך אינו מכתוב לקורא מסקנות הכרחיות מהחומרים שהוא מציג ומותיר לו כר נרחב לפרשנות ולהסקת מסקנות עצמאית. על אחת כמה וכמה שאין הוא אונס את העובדות שנקרות לפניו כדי להוכיח את עמדותיו. הוא מציג את חומרי הגלם במלואם, בדייקנות