

29.1.2009
ד' בטבת תשס"ט

לכבוד
ועדות הקצת לביטוח ישראל
ירושלים

ה"ח:
מר אבי שמואל יו"ר
מר אהרן דיברבני יו"ר עמית
מר משה לוינוביץ סגן יו"ר
מר יואל יאסינוב סגן יו"ר

שלום רב,

המנוח המלצת הוועדה לבחינת הפרדת ניהול נכסי קק"ל -
מניהול מינהל מקרקעי ישראל

אנו מחבבתינו בזאת, להביא בפניכם את המלצות הוועדה שמונתה על ידיכם בנושא שבנדון.

חברי הוועדה - עו"ד מאיר אלפיה יו"ר, עו"ד שלמה בן אליהו ועו"ד צבי ברק.

בחמאן, יזכרנו התמציות הנושאים והשיקולים שנבחנו על ידי הוועדה ואשר הביאו אותה להמליץ כי דו"קטוריון הקק"ל יקבל החלטה בהתאם לטעמו:

"דו"קטוריון קק"ל מצוה את ההנהלה לפעול להפרדת ניהול נכסי קק"ל מניהולם על ידי מינהל מקרקעי ישראל.

למעד ביצוע ההסדרה יהיה בתיאום עם ממשלת ישראל תוך הסדרת ההיבטים החקיקתיים המשפטיים והמסלוליים ולאחר שהוכנה התלופה לניהול נכסי קק"ל.

הנהלת קק"ל תסוץ "הרכיב מגירה" לביצוע ההפרדה ותפרש את שלביה של "הרכיב מגירה" ולהודת הזמנים לביצועה."

כנוסף למערכת השיקולים המצורפת בזאת, מצורפת גם הצעת הוועדה להכנת "תוכנית מגירה" ומצנע כי אילו יהיו נסבחים לביטוח האמורה לעיל.

אנו מודים לכם על אמנכם בנו ועל הסיוע שקיבלנו מהנהלת קק"ל לגיבוש המלצתנו ונציע כי נזמן להציג בפני הדו"קטוריון בהתבונה את מערכת השיקולים העומדת בבסיס הצעתנו.

עו"ד צבי ברק יו"ר

בברכה,
עו"ד מאיר אלפיה יו"ר

עו"ד שלמה בן אליהו חבר

העמם, דו"קטוריון הקצת לביטוח ישראל

גדעון ויטקון - עו"ד
GIDEON WITKON - Advocate

Kfar Aviv, M.P. Evtach 79241
Tel: 972 - 8 - 85224411
Fax: 972-8-8564527
Mobile: 050 - 7533559

כפר אביב, ד.ג. אבטח 79241
טל: 08-8522411
פקס: 08-8564527
נייד: 050-7533559

E-Mail: gideonrw@bczeqint.net : דוא"ל

תאריך: 15 פברואר, 2009

לכבוד
מר אברהם דובדבני
יו"ר עמית של דירקטוריון הקק"ל
ירושלים

הדו"ח: היפרדות קק"ל מממ"י

קיבלתי לעיוני את המלצות הועדה בראשותו של עו"ד מאיר אלפיה ובהשתתפות עו"ד שלמה בן אליהו וצבי ברק. למקשתך, להלן הערותי להמלצות הועדה.

ההמלצות נוסחו בתמציתיות ובקיצור רב. בנספח להמלצות רשימה של ראשי פרקים ונושאים שברקע לניבוש ההמלצות. כדי לא להאריך אומר כי ההמלצה העיקרית בדבר הצורך להיערך להיפרדות הקרן הקיימת ממניחל מקרקעי ישראל מקובלת עלי ותואמת את השקפתי בדבר. הצורך בהיערכות הקק"ל לנוכח התפתחויות במניחל מקרקעי ישראל, במשרוזי הממשלה ובמדינה בכלל.

ביסוד קיומה של הקרן הקיימת מטרות לאומיות - ציוניות. בלעדי מטרות אלו, אין הצדקה לקיום הקרן הקיימת וגורלה יהיה כגורל גופים נדולים וחשובים שתמזו את תרומתם לתקומת מדינת ישראל שאינם איתנו עוד. אומנם, החלטה על הלאמת הקרן הקיימת וסיום פעולתה אינה על סדר היום. מה שכן על סדר היום היא המנמה של ההלאמה ההדרגתית וזוהלת המכרסמת במעמד הקק"ל, במקורותיה הכספיים וביכולתה להגשים את מטרתיה. הכרסום איטי, מתמשך אך יציב. יודעי חין אף יודעים לחשב את הקץ. הפגיעה במקורות הכספיים הנדרשים לקק"ל אינה מטרת הכרסום אלא פועל יוצא. השתלטות הערמה המשפטית האוניברסאלית על ערכי החברה לא מותירה מרחב רב לערכים כמו "יבניית בית לאומי ליהודים בארץ ישראל".

בהמלצות הועדה שלוש נדבכים: תראשון הוא החלטה עקרונית על זכוונה להיפרד ממניחל מקרקעי ישראל, השני הוא הכנת "תכנית מגירה" שתפרט כיצד ותבצע ההיפרדות והנדבך השלישי הוא עיתי תביצוע. לדעתי, ההחלטה על "תכנית מגירה" דחופה ביותר. תכנית המגירה תהווה מבחן ליכולת הקרן הקיימת לנהל את קרקעותיה בעצמה. אם תכנית המגירה תגלה כי המשימה של ההיפרדות אינה מעשית או שהיא גדולה ממידתה של הקרן הקיימת, עדיין ניתן יהיה לשקול פעם נוספת אם התועלת ממהלך ההיפרדות עלה על הנטל.

כפי שאפרט בהמשך, לדעתי על הקרן הקיימת לדרוש היפרדות בניחול הקרקעות המצויות בתחומי מועצות אזוריות בלבד ולהשאיר את ניחול הקרקעות העירוניות בידי המניחל - עד לביצוע החלטת הממשלה כאשר אימצה את המלצות ד"ח ועדת גדיש. למהלך זה יש גם סבירות מעשית: מספר החוכרים במקרקעין בקרקע עירונית

בידי המינהל – עד לביצוע החלטת הממשלה כאשר אימצה את המלצות דז"ח ועדת גדיש. למהלך זה יש גם סבירות מעשית: מספר החוכרים במקרקעין בקרקע עירונית עומד על כ- 850.000 עד 900.000 חוכרים. אין בידי נתון כמה מתוך החוכרים העירוניים הם במקרקעי הקקיל. לאחר ביצוע המלצות ועדון גדיש, יצתמצם היקף הבעלות של קרקעות הקקיל למימדים הניתנים לניהול. מספר החוכרים במרחב הכפרי עומד על עשרות אלפים בלבד. ברובם במקרקעי והקקיל. להערכתי: רוב חוזי החכירה (או השכירות) הן לאגודות שיתופיות (כאלה יש כ- 750 מתן כ- 270 קיבוצים). בישובי המשק המשפחתי יש כ- 32.000 נחלות כאשר לכל היותר לכ- 6000 בעלי נחלות חוזים אישיים ועוד כ- 20.000 חוזים של חוכרים שאינם בעלי נחלות ברובם חוזים מהוונים). בנוסף קיימים מאות ואלי אף אלפי חוזי עיבוד לחברות עיבוד וחקלאים שאינם מאורגנים במסגרת של התיישבות שיתופית בחלקם בקרקעות רשות הפיתוח.

מהלך ההיפרדות כרוך בהחלטות שיש לקבל בתיאום עם הממשלה ויתכן שגם עם הכנסת. הדחיפות בהצגת תכנית מגירה קשורה להתפתחויות פוליטיות ומדיניות. להצלחת המהלך וידרשו שינויים לפחות בחוק מינהל מקרקעי ישראל, אך ככלל יש להימנע ככל האפשר משינויי תקיקה. ביטול האמנה בין הקקיל למדינה יכול להיות רק בהסכמה עם הממשלה. העיתוי הטכני של חילופי שלטון הוא עיתוי מצוין להשגת הסכמות. במצב הדברים הנוכחי, "הכל פתוח". אלא כפי שתימר הניתן לעיצוב מתקשה והופך לתרס וכפי שמלט נשפך מתגבש לבטון, תוך תקופה לא ארוכה השלטון החדש יתגבש ושוב קשה יהיה לעצב מדיניות וסדרי שלטון חדשים. מסיבה זו, אני מזדרז להגיב על פנייתך אלי.

ברשותך, להלן מספר הערות למערכת השיקולים שפורטו על ידי הוועדה:

1. יעדי הקרן הקיימת לישראל: על הקרן הקיימת להגדיר מחדש, בתיאום עם ממשלת ישראל, את מטרותיה ויעדיה לעין הטכני. מטרת הקרן הקיימת הוגדרו לפני שנים רבות בנסיבות שאינן רלוונטיות עוד. הקרן הקיימת הוקמה כמכשיר של ההסתדרות הציונית כאשר תזרה ההכרח כי המרחב הטריטוריאלי בארץ ישראל אינו פנוי וכי הפתרון של התיישבות באוגדה לא יהיה מקובל על העם היהודי. הקרן הקיימת עסקה בעיקר במרחב הכפרי בשל המימד הטריטוריאלי של תפיסת קרקע.

לאחר מלחמת העצמאות, שאל ד"ר גרנות, יו"ר דירקטוריון הקרן הקיימת, במאמר מאלף ב"קמה" - ספר השנה של הקקיל האם עכשיו, כאשר יש לנו מדינה, יש עוד צורך בקרן הקיימת? התשובה ניתנה על ידי בן גוריון, אבי הגישה "הממלכתית". בן גוריון דאג לשמר את ההסתדרות הציונית למטרות של קליטת עליה (הסוכנות), תפיסת קרקעות ושטוש בעלות הערבים הנפקדים (הקקיל - שאמורה הייתה לקבל 3 מליון דונם מקרקעות הנפקדים) וליצירת עבודות דחק לעולים המובטלים באמצעות חייעור וחכשרת קרקע של הקקיל. להסתדרות הציונית היה תפקיד חשוב בגיוס בכספים מהעם היהודי. מתוך מטרת אלו, המטרה הטריטוריאליה חכוכה בקיום שני עמים בארץ ישראל נשארה רלוונטית עד היום. היא תהיה רלוונטית עוד יותר כאשר יום נבוא וישרור שלום במתווה ותיט ויהיה מי שמינהל ל"זכות השיבה", "איחוד משפחות", ו"מדינת כל אזרחיה". עוד אנו מתווכחים על גורל השטחים בגדה המערבית ובגולן, צא וראה מה קורה בתחום הטריטוריה של "הקו הירוק".

2. ההיפרדות ממינהל מקרקעי ישראל היא הודמנות טובה לעדכון מטרות הקקיל כמוסד הקרקעי וההתיישבותי של ההסתדרות הציונית.

3. **קרקע עירונית:** לדעתי יש להשאיר את ניהול הקרקע העירונית בידי מינהל מקרקעי ישראל על פי ההסדרים הקיימים חים בין המינהל לקרן הקיימת וזאת עד שיופרטו והבעלות הקרקעות העירוניות תועבר על פי המלצות ועדת גדיש.

4. **המרחב הכפרי:** עיקר קרקעות הקרן הקיימת הן במרחב הכפרי. עד לקום המדינה, רכשה הקרן הקיימת קרקעות למטרת הקמת התיישבות כפרית. גם רכשת הקרקעות הערבים הנפקדים מרשות הפיתוח הייתה רובה בהתיישבות הכפרית. קרקעות אלו אינן מיועדות להפרטה או "להיוון" (היוון הוא הפרטה - או הדבר הקרוב ביותר להעברת בעלות). לקרן הקיימת יכולה להיות תרומה משמעותית ביותר לחיזוק ופיתוח המרחב הכפרי. ההתיישבות הכפרית מאורגנת על בסיס של קואופרציה מקיימת מסגרות שיתוף שהן תוצאה מההסדרים הקרקעיים הנוכחיים לאנזדה השיתופית את הסמכות לניחול מושבים וקיבוצים. לקרן הקיימת הייתה תרומה אדירה בפיתוח משאבי קרקע ומשאבי מים שהם יסוד קיומם של הכפר והחקלאות. תרומת הקרן הקיימת למפעלי השבת הקולחים לא תסלא בפז. תרומת הקרן הקיימת לישראל למחקר והפיתוח התקלאי באה בעתתי קריטי ביותר של שינויים טכנולוגיים.

לדאבון לב, המערכת המוסדית התומכת בהתיישבות הכפרית נחלשה מאוד. "המחלקה להתיישבות" של הסוכנות היהודית פסקה מלהתקיים, לחליפתה - המחלקה לישראל יש יעדים אחרים; הרעיון להפוך את משרד החקלאות ל"משרד החקלאות ופיתוח הכפרי" נשאר עניין של כותרת או סיסמא; הארגונים הכלכליים של ההתיישבות הכפרית הגיעו לסוף דרכם וגם הניכוי הציבורי - פוליטי באמצעות "התנועות ההתיישבות" אינו מה שהיה. מעגז, הבעיות הסוציאליות והכלכליות בתתיישבות מחמירות. ה"התיישבות העובדת" שהייתה מבוססת על עבודה עצמית כבר לא עובדת. "הנחלה" שנועדה לפרנסת משפחת החקלאי הפכה למכשיר בירוקראטי - אנכרוניסטי. מי זוכר שאסור לאחד נחלות כדי למנוע הצטננות קרקע בידי מעטים? האם אפשר באמת להתייחס ללא חיון לאיסור על פיצול נחלה כדי לשמור על "כושר הייצור" של הנחלה לפרנסת החקלאי? והאם כאשר הקרן הקיימת גובה "זמי הסכמה" בהעברת זכויות נחלה היא בודקת את כוונת רוכש הזכויות לעסוק בחקלאות ולהפעיל את הנחלה החקלאית? למרחב הכפרי דרושה רשות פיתוח. משהו בדמות המחלקה להתיישבות בימיה הטובים. הקרן הקיימת כבעלת עיקר הקרקעות במרחב הכפרי יכולה למלא את החלל.

השמירה על המרחב הכפרי ועל השטחים הפתוחים חשובה במרכז הארץ ובפרפריה הקרובה לערים הנחזלות. העיר ואובדן המרחב הכפרי במישור החוף, בשרון ובשפלה הדרומית, הוא נזק בלתי הפיך של משאבי קרקע חשובים ביותר. כאשר בעל יכולת רוכש "נחלה" חקלאית במקרקעי הקרן הקיימת למטרת בניית בית אחוזה וגן גדול "בחלקת המגורים", אין לו עניין מה יעשה עם עד עשרות דונם קרקע חקלאית שתועבר לעיבוד על ידי קבלני קרקע. רכישת נחלות למטרת אחוזת מגורים נמצאה כפיתרון למצוקת הקרקע לבניה נמוכה שנכפתה בתמיא 35 והחלטות מועצת מקרקעי ישראל המגבילות את גודל המגרשים בבנייה צמודת קרקע ל - 350 מ"ר בלבד. התוצאה היא בהרס המרקם הכפרי באזורי הכיקוש והקרן הקיימת, כאילו איננה.

נזמד שהמאבק על קרקע איט מוגבל לגליל. המאבק הוא גם בין צומת מעדן, בזאכה עמק עירון, המשולש הקטן - בקה אל גרבייה, טייבה, גית ועד לטירה משם לגילגיליה וכפר קסם. לישובים הערביים מצוקת קרקע חמורה. ועדות גבולות שמונו על ידי שר הפנים עוסקות כיום בהרחבת התחום הטריטוריאלי של ישובים אלו. אלא שועדת גבולות לא עוסקת בשינוי הבעלות בקרקע. כאשר לקרקע

חקלאית, המצוקה בישוכים הערביים גדולה גם היא ופיתרון בהתכרת שטחים מקי היחודים שנטשו את החקלאות. הלכה למעשה, מי שמושים כיום את הציחי הציוני של שיבת העם אל אדמתו הם ערביי ארץ ישראל. ובעניין הבעלות, קולה של הקקיל לא נשמע. אני מסכים שאין להניח את עניין השתלטות הבידואים על קרקעות הנגב אך הבה נזכור שהבעיה במרכז תמורה הרבה יותר.

5. **תפקיד הקרן הקיימת לייעור:** הקרן הקיימת תרמה לייעור הארץ. הקרן הקיימת מדגישה כי היא "גוף ירוק". אשים את כפי בפשי ואומר את אשר על לבי: הייעור, מבלי להמעיט בתרומת הקרן הקיימת לשמירה על שטחים באמצעות הייעור, לא משרת יעדים שהם ביסוד קיומה של הקרן הקיימת. לדעתי, רשות הטבע והגנים שהיכולת הביצועית והמקצועית שלה חשתפרה מאוד יכולה לשאת בטל החזקת היערות וחשמירה על החורש הטבעי שבטיפול הקקיל. חלק מהסדרי ההיפרדות מממי צריכים לדעתי לכלול את העברת האחריות לייעור לידי רשות שמירת הטבע והגנים. העברת האחריות לייעור לגורם ממלכתי, תאפשר סוף סוף להביא לאישור את חוק היער והאילנות שייתן הגנה משפטית הולמת ליער בישראל.

6. **חוקת מיסוי ופטורים ממסים:** אינני שותף לדאגת כותבי הדו"ח בעניין שלילת מעמד הקרן הקיימת בתחום הפטורים ממסים. שהרי במה עסקינן: מס רכוש, היטל השבחה, מיסוי על רכישת מקרקעין, ומעמ על עסקות במקרקעי הקרן הקיימת. באף אחד מתחומי המס אין איום או סכנה. מס רכוש הוא בשיעור "אבסי" והפטור הניתן לקרן הקיימת הוא מכוח אמנה אחרת בין הממשלה לחסתדרות הציונית. היטל השבחה לא מוטל על הקרן הקיימת אלא על החוכר המבקש לשנות את ייעוד הקרקע או אפשרויות ניצולה. שלילת היטל השבחה כפי שהמינהל נוהג מזה שנים רבות, תזכר על ידי בית המשפט כבלתי חוקי ולפתח המינהל (בתוך כך לפתח הקקיל) מונחת דרישה לתשלום מיליארדי שקלים על חשבון מה שלא שולם כדיון. מעמ על עסקות הקקיל משולם גם כיום. מנגד, המינהל גובה מכל תקבול ממקרקעי הקקיל סכום בשיעור של 38% - 40% כהשתתפות בהוצאות הניהול של המינהל (הגבייה היא בניגוד לאמנה וללא החלטת מועצת מקרקעי ישראל).

7. **מנגנון הביצוע:** לדעתי צריך להיוון בקרן הקיימת גוף ניהולי מצומצם שיעסוק בהכוונת ניהול המקרקעין כאשר הביצוע יהיה באמצעות חכרות מנהלות. אם לא הייתה בהימנותא התפתחות דרמטית מאז שנפרדתי ממנה לשלום ולפני כחמש שנים), הרי שהימנותא אינה מסוגלת לשמש חלופה למינהל מקרקעי ישראל וזאת מבלי להמעיט ביכולת התרומה של העובדים בהימנותא למלא תפקידים מקצועיים כגוף שניהל את מקרקעי הקקיל. העמדת הימנותא כחלופה לממי עשויה לעודר שאלות אחרות הנוגעות לגייסימיות המשפטית של הימנותא.

מנגנון הביצוע צריך להיות בעל יכולות מקצועיות לקשור בין ניהול קרקעות לבין יצירת אפשרויות ניצול. מינהל מקרקעי ישראל נושג כי המינהל מתמקד רק בניהול המשפטי (חוזים ורישום זכויות) של הקרקע. אין למינהל כלים מקצועיים לעסוק במהות של מעשה החתישבות. במרחב העירוני - ממלאות הרשויות המקומיות את החסר במינהל. בכפר, שהוא עיקר שטח המדינה, הונחת חמתות הביאה למשבר עמוק ולניכור בין החתישבות למינהל. אין לי אלא לקוות שהקרן הקיימת תדע להיזהר ותקים ותפתח מנגנון שיעסוק גם בהיבט האנושי חכרון בניהול קרקע.

אם יורשה לי אסיים בסיפור קצר: לאחר פינוי סיני, פרש דוד נחמיאס מתפקידו כמנהל חבל ימית בהסתדרות הציונית ומונה לניהול היעור בתבל דרום בקרן הקיימת. אני, שהייתי מנהל תבל הנגב במחלקה להתישבות, באתי לדרוש בשלמו של דוד

ולראות כיצד מסתדר יידי, חוד השיבני בקריצה שהכול מצוין: "עצים לא צועקים, לא זורשים כלום ואין קבלת קהל". לא עברו שנים רבות, ודוד מונה לעמוד בראש מ"ק והולך מבצעים כמו "נגב של צמיחה", "גליל של פריחה", אחריות למועדים החקלאיים, הקמת מאגרים לקליטת קולחים והשבתם לתקלאות ועד מפעלים שתומתם להתיישבות הכפרית אדירה. באותן שנים הייתה לנציגי הקרן הקיימת במועצת מקרקעי ישראל תרומה מכרעת בקידום רפורמות חשובות ביותר במגזר הכפרי. אזכיר רק את "ההחלטות במושבים", פיתוח מסלולים לגיוון התעסוקה בכפר ועוד. ההתיישבות הכפרית הייתה לחלק חשוב ממפעלה של הקרן הקיימת. מאז חלה נסיגה של הקרן הקיימת לחיק היער. זה מצטלם טוב וגם אם העצים סובלים בצורתם - הם לא צועקים. חלקה הוא שיעודה של הקרן הקיימת כאורגן של ההסתדרות הציונית הוא לטפל בחי ולא בזומם. בגורם האנושי ולא בעצים.

לסיכום: קבלת המלצות הועדה הן צעד ראשון. הקרן הקיימת זקוקה להיפרדות מהמיתלה. הקרן הקיימת זקוקה גם ליעוץ משפטי ליצירת התשתית הדרושה למהלך ההיפרדות, ליעוץ לוגיסטי לעיצוב מתכונת המהול העתידית וליעוץ פתנסי לאומדן העלויות הכרוכות בהיפרדות. חשוב מאוד להציג מיד גם את "תכנית המגירה" כי העיתוי הוא כאן ועכשיו.

בברכה,

דודן ויתקין

