

קק"ל: היפרדות מהמינהל?

חברי הוועדה:

עו"ד מאיר אלפיה, יו"ר

עו"ד שלמה בן-אליהו, חבר

עו"ד צביקה ברק, חבר

ינואר 2009

לכבוד

הנהלת הקרן הקיימת לישראל

ירושלים

29.1.2009

ד' בטבת תשס"ט

ה"ה:

מר אפי שטנצלר יו"ר

מר אברהם דובדבני יו"ר עמית

מר מנחם ליבוביץ סגן יו"ר

מר יגאל יאסינוב סגן יו"ר

שלום רב,

הנדון: המלצת הוועדה לבחינת הפרדת ניהול נכסי קק"ל –

מניהול מינהל מקרקעי ישראל

אנו מתכבדים 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.

בהמשך יפורטו בתמצית הנושאים והשיקולים שנבחנו על ידי הוועדה ואשר הביאו אותה להמליץ כי דירקטוריון הקק"ל יקבל החלטה בהאי לישנא:

"דירקטוריון קק"ל מנחה את ההנהלה לפעול להפרדת ניהול נכסי קק"ל מניהולם על ידי מינהל מקרקעי ישראל.

מועד ביצוע הפרדה יהיה בתיאום עם ממשלת ישראל תוך הסדרת ההיבטים החקיקתיים המשפטיים והכלכליים ולאחר שהוכנה החלופה לניהול נכסי קק"ל.

הנהלת קק"ל תכין "תוכנית מגירה" לביצוע הפרדה ותפרט את שלביה של "תוכנית המגירה" ולוחות הזמנים לביצועה."

בנוסף למערכת השיקולים המצורפת בזאת, מצורפת גם הצעת הוועדה להכנת "תוכנית מגירה" ומוצע כי אלו יהוו נספחים להחלטה האמורה לעיל.

אנו מודים לכם על אמונתכם בנו ועל הסיוע שקיבלנו מהנהלת קק"ל לגיבוש המלצתנו ונציע כי נוזמן להציג בפני הדירקטוריון בהרחבה את מערכת השיקולים העומדת בבסיס הצעתנו.

בברכה,

עו"ד צבי ברק, חבר

עו"ד מאיר אלפיה, יו"ר

עו"ד שלמה בן אליהו, חבר

העתק: דירקטוריון הקרן הקיימת לישראל

מערכת השיקולים להמלצות הוועדה

הוועדה קיימה מספר רב של ישיבות, בחנה את ההיבטים השונים והמורכבים של הנושא, ועיינה גם בהמלצות הדוברים בעניין, במסגרת יום עיון שיזם הדירקטוריון לחבריו ולהנהלת הקרן הקיימת לישראל (להלן: "קק"ל").

מחמת רגישות הנושא בחרה הוועדה שלא לאזכר במסמך זה מספרים, סכומים כספיים וכיו"ב. הנושאים שעלו על הפרק בפני הוועדה יובאו להלן בראשי פרקים, ואולם אין בהם כדי למצות את מכלול העניינים אלא את עיקרם בלבד.

א. תזכיר ותקנות קק"ל

בעניין זה יודגש כי הוועדה סבורה שניהול עצמאי של נכסי קק"ל יבטא באופן הולם יותר את לשון מסמכי ההתאגדות של קק"ל ואת רוחה, וכן יאפשר להגשימם באופן טבעי ועצמאי ובמקביל להתמודד ביתר תוקף עם האיומים והמאבקים המשפטיים שבהם היא שרויה בשנים האחרונות בנושא קרקעותיה ותזכירה.

ב. חוקי המדינה, האמנה ודברי הסבר שגיבשו את ההסדר הקיים

קבלת המלצת הוועדה תחייב קביעת הסדרים משפטיים וקונסטיטוציוניים חדשים בתיאום עם המדינה, וכן התאמת המערכת החקיקתית למצב החדש.

ג. חקיקת המיסוי: המצב הנוכחי מול המצב המוצע

הוועדה זיהתה סיכון שלפיו גורמים ממשלתיים עלולים להציב כמכשול את נושא הפטורים ממסים, שלהם זכאית קק"ל מכוח החוק והתקנות, כנושא שיכול וראוי שימצא את פתרונו בהידברות עם המדינה.

בעניין זה, על קק"ל להישען על חוק מעמד ההסתדרות הציונית העולמית - הסוכנות היהודית לארץ ישראל תשי"ג - 1953 ועל האמנה שקדמה לו מיום 28.6.79 בין ממשלת ישראל לבין הסוכנות היהודית לארץ ישראל (להלן: "הסוכנות היהודית").

ד. מעמדה המשפטי של קק"ל נוכח פסיקת בתי המשפט.

ה. עמדת היועץ המשפטי לממשלה.

ו. מדיניות משרד האוצר.

ז. מדיניות מינהל "מקרקעי ישראל".

- ח. האמנה מיום 28/11/1961 בין המדינה לקק"ל: אופן יישומה / אי יישומה.
- ט. אפשרות "הלאמת" נכסי קק"ל ושינויי חקיקה הפוגעים במטרות קק"ל ונכסיה.
- י. מעמדה של קק"ל במועצת מקרקעי ישראל ובוועדותיה.
- יא. ההסדרים הכספיים שבין קק"ל למינהל.
- יב. תזרים המזומנים של קק"ל מתקבולי המינהל.
- יג. מיפוי היקף נכסי קק"ל בספרי המינהל.
- יד. מיפוי סיווגי קרקעות קק"ל: ייעודים ושימושים.
- טו. התייחסות הרשויות המקומיות לנושא היטל השבחה של קרקעות קק"ל.
- טז. הפקעות מקרקעי ישראל והפרשות לצורכי ציבור.
- יז. התייחסות מערכת אכיפת החוק לפלישות אל נכסי קק"ל לאחר ההפרדה.
- יח. משמעות החלטת ההפרדה בפרויקטים גדולים הנמצאים בתהליכים ארוכים, כמו פינוי מחנות צה"ל, תחנות משטרה, שטחי אש, חברת חשמל, נמלי-אוויר ומים וכדומה.
- יט. משמעות ההחלטה לגבי גופים מוסדיים שקיבלו הרשאות לתכנון ו/או פיתוח על קרקעות קק"ל – כדוגמת משרד השיכון והסוכנות היהודית.
- כ. מערכת רישום הזכויות במינהל: תמונת מצב.
- כא. מערכת השמירה על הקרקע: תמונת מצב ודרישות לעתיד.
- כב. מערכת רכישת נכסים והשבחת נכסים קיימים.
- כג. אפיון הגופים שיתנגדו למהלך ההפרדה.
- כד. אפיון הנעת התהליכים להפרדה עם משרדי הממשלה.
- כה. קיום מערך יחסי ציבור וליווי במהלך ההפרדה.
- כו. הפרדת ניהול קק"ל מהמינהל: יתרונות וחסרונות.

כז. שקילת היתרונות והחסרונות של המלצות ועדת גדיש אל מול ההחלטה על הפרדת הניהול.

כח. אפיון חברת הניהול שתכין את תוכנית המגירה להפרדת ניהול נכסי קק"ל מהמינהל.

כט. בחינת האורגן שינהל את קרקעות קק"ל.

ל. מדיניות ניהול המקרקעין ששווקו למגזר הכפרי ולמגזר העירוני, הן למגורים והן לתעסוקה.

לא. מדיניות ניהול המקרקעין לקרקעות שטרם.

לב. מערכת היחסים עם המינהל ורשויות המס בתקופת המעבר.

לג. מערכת היחסים עם המינהל: חוזים פתוחים בתכנון ופיתוח בתקופת המעבר.

לד. פרק הזמן הנדרש בין ההחלטה להפרדת נכסי קק"ל מהמינהל עד לניהול העצמאי.

לה. תזרים המזומנים בתקופת המעבר ואומדן התקבולים לאחר ההפרדה.

לו. אפיון מערכת המחשוב לאחר ההפרדה.

לז. גוף "ירוק" מול גוף עסקי.

לח. עלות התפעול: כיום ולאחר ההפרדה.

לט. הכנת אוגדן נוהלי עבודה – צמצום הבירוקרטיה.

מ. משמעות ה"תחרות" בין המינהל לקק"ל – בעבור קק"ל, האזרח והמדינה.

מא. מדיניות מקרקעין לאומית - אחידות מול בידול.

מב. מדיניות ההיוון ופגיעתה בבעלות הריאלית על הקרקע.

מג. החלטות מועצת מקרקעי ישראל והצורך ליישמן/לתקנן/לבטלן/להתאימן.

סיכום

הצעת הוועדה להכנת תוכנית מגירה

1. קביעת שלבי הכנת תוכנית מגירה להפרדת ניהול נכסי קק"ל מהמינהל.

המועד לביצוע ההפרדה ייקבע בכוא העת, בתיאום עם הממשלה.

2. הוועדה תיעזר בהרכב שייקבע בשיתוף דירקטוריון קק"ל והאסיפה הכללית שלה, ותפעל כצוות היגוי שיפעיל וינחה את חברת הניהול שתמונה לצורך הכנת התוכנית.

צוות ההיגוי יפעיל וינחה את חברת הניהול שתיבחר לצורך הכנת התוכנית, והיא תפעל בהתאם לשלבים הבאים:

שלב א'

א. למפות את הקרקעות שקק"ל מעוניינת לנהל מבחינת סיווגים והיקפים. (כלומר, קרקעות ששווקו, קרקעות ששווקו לתעסוקה, קרקעות בבעלות משותפת, קרקע חקלאית וכדומה).

ב. לבדוק את תיקוני החקיקה הנדרשים בחוקי יסוד, באמנה וברשויות המס.

ג. ניסוח עקרונות מערכת היחסים עם המינהל לתקופת העברת נכסי קק"ל ממנו.

ד. גיבוש הצעה להקמת מנגנון ניהול בקק"ל למטרת קליטת הנכסים וניהולם.

ה. הצעת האורגן שינהל את הקרקעות בהתחשב בהיבטי המיסוי והיעילות הארגונית (חברת בת חדשה, הימנותא, או יחידה בתוך קק"ל).

ו. הצעת מדיניות לניהול מקרקעין ששווקו ומקרקעין שטרם שווקו.

שלב ב'

לאחר גיבוש העקרונות הנ"ל ואישורם בדירקטוריון קק"ל, תפעל חברת הניהול בהנחיית הוועדה כדלקמן:

א. אפיון מערכת המחשוב הנדרשת והכנת מסמכי המכרז עבודה.

ב. אפיון מערכת השמירה על הקרקע (ייעור, חברות פרטיות וכדומה) והכנת מסמכי מכרז עבודה.

ג. אפיון המנגנון שינהל את הנכסים ששווקו בהתאם למדיניות שתיקבע בשלב א'.

ד. אפיון מערכת רישום הזכויות בטאבו וכ"חברה מנהלת".

ה. רישום הזכויות על שם קק"ל, ולאחר השיווק - רישום הזכות על שם הנעבר.

ו. הכנת שלד מסמכי המכרז לחברות לרישיון ו/או למשרדי עו"ד.

ז. אפיון המערכת הכספית.

ח. אפיון המערכת הכלכלית לרבות:

- השבחת הנכסים

- שיווק הנכסים

- רכישת הנכסים

ט. הכנת אומדן כלכלי לעלות התפעול, לתזרים מזומנים ולהכנסות קק"ל משיווק הנכסים. האמור מתייחס לתקופת ההקמה, הן בשלבי המעבר והן בפעילות המלאה.

י. הכנת תיק נוהלי עבודה.

שלב ג'

לאחר אישור שלב ב' על ידי דירקטוריון קק"ל, יחליט הדירקטוריון על מועדים לקביעת:

1. הקמת המערכת הארגונית – מן ההיבט המשפטי.

2. הקמת שלד הקמה ארגוני.

3. תחילת ניהול עצמאי של נכסי קק"ל.

פתח דבר

לפני קרוב ל-50 שנה מסרה קק"ל את קרקעותיה למינהל, שהוקם במטרה לאחד את ניהול מקרקעי קק"ל והמדינה.

די היה בפרק זמן משמעותי זה כדי לחייב בדיקה מקיפה של המערכות ולהפיק לקחים. אלא שהשנים האחרונות העצימו מאוד את הצורך בבדיקה מעמיקה, על רקע האכזבה הגוברת מאופן ניהול המינהל את מקרקעי קק"ל, ממסקנות ועדת גדיש, מהקריאות להפרטת הבעלות בקרקעות ומהאיומים המשפטיים בנוגע לקעקוע הייחודיות שנקבעה לגבי הקרקעות וחובת המינהל לנהלן בכפיפות לתזכיר ולתקנות קק"ל. נושא שלגביו מתקיים בימים אלו דיון משפטי-היסטורי במסגרת בג"צ "עדאללה" (בג"צ 9010; בג"צ 9205) - וכן מעמדת המדינה בעתירה זו, עמדה שמבטאת כרסום במחויבותיה ההיסטוריות כלפי קק"ל.

השתדלנו בעבודה זו להקיף, עד כמה שניתן, את הנושאים השונים הנוגעים לעניין ואכן רבים ומורכבים המה.

ההסתדרות הציונית העולמית והקרן הקיימת לישראל:

הקשר ההיסטורי ופיתוח התנועה הציונית בארץ ישראל

1. התנועה הציונית החלה בפעולתה המעשית בארץ ישראל העותומאנית בתחילת המאה הקודמת, עם פתיחת המשרד הארץ-ישראלי בראשות ד"ר ארתור רופין. משרד זה ייסד למעשה את המחלקה להתיישבות שבדרך, וקדם לייסוד קק"ל.

2. החלטות הקונגרסים הציוניים הראשונים בענייני פיתוח והתיישבות כללו בין היתר את הקמת אוצר התיישבות היהודים, את הקמת המחלקה להתיישבות (כאמור) ואת הקמת קק"ל שנוסדה למטרת איסוף כספי העם היהודי כדי לרכוש קרקעות בישראל שאפשרו התיישבות של יהודים מכל קצוות תבל ברחבי הארץ.

3. לעזרת יהודי התפוצות הוקמו גופים נוספים, בעיקר באירופה, על מנת לאסוף כספים לרכישת קרקעות בישראל למטרת יישובן כאמור. זהו הבסיס האידיאולוגי והמעשי להקמתה ולפעולתה של קק"ל במסגרת התנועה הציונית ב-100 השנים האחרונות.

4. מראשית המאה ה-20 ועד סוף שנות ה-80 שלה עסקה ההסתדרות הציונית, באמצעות שותפות רבת שנים עם יהודי התפוצות בסוכנות היהודית, ביישוב פיזי של היהודים, ראשית בארץ ישראל, ולאחר הקמתה - ברחבי מדינת ישראל.

5. קק"ל תפקדה כגוף מקביל למשרד הארץ-ישראלי של ההסתדרות הציונית, ולאחר מכן כגוף מקביל למחלקה להתיישבות של הסוכנות היהודית. בתום מלחמת ששת הימים (1967) הקבילה למחלקה להתיישבות של ההסתדרות הציונית העולמית, אשר הרחיבה את טיפולה - לבקשת ממשלת ישראל - לכל השטחים ששוחררו.

6. ברור לכן, כי כל גופי התנועה הציונית בארץ ובתפוצות היו קשורים בקשר הדוק עם מטרותיה של קק"ל, בכל הנוגע לאיסוף כספי יהודים מרחבי העולם כדי לרכוש בהם קרקעות בישראל ולהקים עליהן יישובים יהודיים.

7. הבסיס האידיאולוגי למטרות אלו טרם השתנה, ולמרות שחלק מסוים מיהודי התפוצות סירב, משיקולים תקציביים, להמשיך במלאכת היישוב, נותרה קק"ל אמצעי יחיד לפעולה זו. ואין מדובר רק ברכישת קרקעות (!), אלא גם ביישוב המרחב הכפרי ברחבי המדינה, באמצעות כספי יהדות התפוצות.

8. ב-1990, עת פסקה הסוכנות היהודית החדשה,, (הסוכנות היהודית הוקמה מחדש במסגרת הסכם משנת 1972, תוך שינוי המבנה ההיסטורי שנוצר ב-1929 על בסיס הצהרת בלפור) לטפל בכל נושאי הקרקעות וההתיישבות ברחבי ישראל, לא נותרה לתנועה הציונית כל דרך לפעולות אלו בשם העם היהודי, אלא באמצעות קק"ל.

9. יהדות התפוצות אספה תמיד (וממשיכה לאסוף) כספים למטרת יישוב יהודי בארץ ישראל, ואינה יכולה להרשות לעצמה ויתור מרצון על גאולת הקרקע. ויתור כזה כמוהו כויתור על המטרה הבסיסית של התנועה הציונית ומוסדותיה, כפי שראו אותה אבותינו עוד מימי מכינוס הקונגרס הציוני הראשון בבאזל ב-1897.

10. אין לקבל את הסתלקות נציגי הפדרציות היהודיות מארה"ב. נציגים אלו משולבים בפעילות הציונית בארץ דרך ארגון הג'וינט והסוכנות היהודית ורואים בטיפול סוציאלי ביהודים החיים בארץ תנאי ויעד להשתלבותם כאן(לדידם זהו עיקרון בסיסי הנובע מדרך התאגדותם בארה"ב ומהמבנה הדמוגרפי שם). לנציגים אלו שותפות אמת עם אחיהם לעם היהודי, בנוגע לאחיזה בקרקע בכל מקום שניתן ליישבו.

11. לסיכום פרק זה, יודגש כי על קק"ל מוטלת החובה לממש את חזון התנועה הציונית באמצעות המשך הטיפול ברכישת קרקעות בארץ ישראל ויישוב העם היהודי בהן. ואם התנועה הציונית חפצת חיים היא ורלוונטית, עליה לנווט את מוסדותיה, ובהמשך לכך את מוסדות קק"ל, כך שיוודאו, באמצעים ציבוריים ומשפטיים, את המשך דרכה של התנועה הציונית, כפי שהתחילה בפעולתה בארץ ישראל בתחילת המאה ה-20.

פרק א'
תזכיר ותקנות קק"ל

ב-1901 התכנס הקונגרס הציוני החמישי בבאזל ובו ייסדה התנועה הציונית - בראשות חוזה המדינה ד"ר בנימין זאב הרצל - את הקרן הקיימת לישראל, או בשמה אז: "קרן לאומית יהודית", על מנת שזו תשמש כגוף הביצועי של ההסתדרות הציונית העולמית ותדאג לגאולת הקרקע בארץ ישראל ולשמירתה "עדי עד" בבעלות העם היהודי.

2. בבסיס הקמת הקרן עמדו שלושה עיקרים כפי שהתוו לה מחולליה:

א. הקרקע הנרכשת היא למטרת התיישבות יהודית בארץ ישראל.

ב. הקרקע תהיה לנצח בבעלות העם היהודי, ובמילותיהם: "קניין העם".

ג. אין למסור את הקרקע אלא בחכירה בלבד.

יצוין שעקרונות אלו, של שמירת הבעלות בידי הלאום והנחלת משטר החכירה, מקורם במורשת המקראית, כפי שנכתב: **"והארץ לא תימכר לצמיתות כי לי הארץ" (ויקרא כ"ה)**, וכן בתפישות חברתיות-סוציאליות שנובעות מהרצון למנוע ריכוזי קרקע בידי יחידים ומהדאגה לפרט.

3. עיקרים אלו קיבלו ביטוי משפטי במסמכי ההתאגדות של קק"ל עוד ביום היווסדה ומהווים את מטרתיה הראשיות, לכן לאורם צריכה גם להיבחן סוגיית אופן ניהול הקרקעות, קרי המשך ניהולם על ידי המינהל או היפרדות ממנו וניהול עצמי של קק"ל.

4. קק"ל נוסדה כאמור ב-1901 והתאגדה באנגליה כחברה אנגלית ב-1907 (קרן קיימת לישראל בע"מ). את המסכת הרחבה של גאולת הקרקע עד לקום המדינה, ביצעה קק"ל באמצעות החברה האנגלית, שהמשיכה בפעולתה לאחר קום המדינה עד להקמת החברה הישראלית - "קרן קיימת לישראל".

5. החברה הישראלית הוקמה בתוקף "חוק קרן קיימת לישראל תשי"ד - 1953, אשר קבע (בס' 2) כי: "שר המשפטים רשאי לאשר תזכיר התאגדות ותקנות של חברה מוגבלת בערבות, שיוגשו לו על ידי החברה הקיימת, לשם הקמתו של גוף מואגד בישראל להמשכת פעולות החברה הקיימת שנוסדה והואגדה בגולה".

ואכן, אושר התזכיר על ידי שר המשפטים (י"פ 10.6.54).

6. מטרתה העיקרית של קק"ל נקבעה בסעיף 3 לתזכירה כדלהלן:

"א. לקנות, לרכוש בחכירה או בחליפין, לקבל בחכירה או באופן אחר- קרקעות, יערות, זכויות חזקה ושעבודי הנאה וכל זכויות כיוצא באלו, וכן נכסי דלא נידי מכל סוג אחר בתחום שנקבע (وهוא כולל לפי מובנו בתזכיר זה את מדינת ישראל בכל שטח הנתון לשיפוטה של ממשלת ישראל) או בכל חלק ממנו, לשם יישוב יהודים על הקרקעות והנכסים כאמור."

7. סעיף 3 לתזכיר מונה 26 מטרות משנה נוספות מהוות מטרות עזר לביצוע המטרה העיקרית, כפי שקובע התזכיר בהמשך:

"וכן בתנאי שלמטרה העיקרית של האגודה תיחשב המטרה בסעיף-משנה א' של סעיף זה, בעוד שהסמכויות המפורטות בסעיף-המשנה שלאחריו תבוצענה כדי לסייע, לדעת האגודה, למטרה העיקרית כאמור."

8. כשבאים לבחון את תזכיר קק"ל בהקשר של הסוגיה הנדונה, יש לבחון אפוא האם במתכונת הניהול הנוכחית של הקרקעות לנשמרים עקרונית ומטרתיה של קק"ל.

עניין זה צריך להיבחן לאור האיומים המשפטיים כנגד תזכיר קק"ל כפי שנדונים היום בבית המשפט העליון בבג"צ 9010/94, 9205/04, המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי ואח' נגד מינהל מקרקעי ישראל, שר האוצר וקק"ל.

בעניין זה יודגש כי הוועדה סבורה שניהול עצמאי של נכסי קק"ל יבטא באופן הולם יותר את לשון מסמכי ההתאגדות ורוח הקרן, וכן יאפשר להגשימם באופן טבעי ועצמאי ובמקביל להתמודד ביתר תוקף עם האיומים והמאבקים המשפטיים שבהם שרויה קק"ל בשנים האחרונות בנושא קרקעותיה ותזכירה.

9. ואולם, לא רק באפשרות של פגיעה ישירה בבעלות הלאום היהודי עסקינן, כי אם גם בריקון מתוכן של מושג הבעלות, וזאת באמצעות שיטת ההיוון והחלטות אחרות של מועצת מקרקעי ישראל, שהביאו למעשה להפיכת מושג הבעלות ממושג ריאלי למושג נומינלי.

ברי כי הרפורמות השונות במקרקעי ישראל - ועיקרן בדו"ח ועדת גדיש - מכרסמות כרסום של ממש באפשרות השמירה על יעדיה המקוריים של קק"ל כפי שבאים לידי ביטוי בתזכירה.

פרק ב'

חוקי המדינה, האמנה ודברי ההסבר שגיבשו את ההסדר הקיים

כינונה של קק"ל כחברה ישראלית, יצירת השותפות עם המדינה בניהול מקרקעי הלאום והקמת המינהל מבטאים את השותפות בין העם היהודי למדינת ישראל, וגובשו כולם במסגרת הסכמית וסטטוטורית המהווה מארג שלם שסובב את פעילותה ואת התנהלותה של קק"ל מאז ראשית המדינה ועד עצם ימים אלה.

חוק מעמד ההסתדרות הציונית העולמית - הסוכנות היהודית לארץ ישראל, תשי"ג – 1952 (להלן: "חוק המעמד")

חוק המעמד העניק תוקף ומעמד מיוחד להסתדרות הציונית ולקרנותיה, ומכוחו נכרתו אמנות שקיבלו תוקף משפטי מיוחד.

סעיף 4 לחוק קובע:

"מדינת ישראל מכירה בהסתדרות הציונית העולמית כסוכנות המוסמכת שתוסיף לפעול במדינת ישראל לפיתוח הארץ ויישובה, לקליטת עולים מהתפוצות ולתיאום פעולותיהם בישראל של מוסדות ואיגודים יהודיים הפועלים בתחומים אלה."

בעת הצגתו בכנסת הוגדר החוק על ידי ראש הממשלה דוד בן-גוריון כ"אחד מחוקי היסוד המרכזיים". מעמדה המיוחד של קק"ל כגוף שמהווה חלק מן התנועה הציונית הוכר אפוא במסגרת חוק זה והאמנות שנכרתו מכוחו.

האמנות שנכרתו בין המדינה לבין ההסתדרות הציונית העולמית מכוח חוק המעמד

האמנה בין המדינה לבין ההסתדרות הציונית העולמית מיום 26.7.54 (י"פ תשט"ו 187)

האמנה בין המדינה לבין ההסתדרות הציונית העולמית מיום 28.6.79 (י"פ תשל"ט 2174).

באמנות אלה נקבעו תפקידי ההסתדרות הציונית העולמית וקרנותיה, וכן ההקלות והפטורים ממסים שונים המבטאים את המעמד המיוחד של מוסדות אלה בראייה הלאומית.

חוק קרן קיימת לישראל תשי"ד - 1953

מכוח חוק זה נרשמה קק"ל, כאמור, כחברה ישראלית. שר המשפטים הוסמך לאשר לחברה האנגלית לרשום חברה ישראלית שאליה הועבר לפי החוק כל הרכוש הישראלי שבבעלותה של החברה האנגלית.

ברי כי חקיקת חוק מיוחד לאיגודה של קק"ל ואישור תזכירה על ידי שר המשפטים מבטאים את מעמדה המיוחד ומעניקים משנה תוקף למטרותיה.

האמנה מיום 28.11.61 בין מדינת ישראל לבין קק"ל

משנתגבשה ההכרה כי יש לאחד את ניהול המקרקעין הציבוריים ביד אחת ולמנוע את הכפילות ששררה בין ניהול מקרקעי המדינה ומקרקעי קק"ל, התקיימו דיונים ממושכים בין המדינה לבין קק"ל, שהובילו לכריתת האמנה מיום 28.11.61, אמנה אשר היוותה חלק ממארג משפטי שכלל את חוקי המקרקעין שיפורטו בהמשך וכן הביאה להקמת מינהל מקרקעי ישראל.

. כבר בפתיח לאמנה מוזכר אחד מעקרונותיה המרכזיים של קק"ל – עיקרון הבעלות הלאומית על הקרקע: "למן היווסדה לפני יובל שנים ומעלה, פעלה הקרן הקיימת לישראל ברכישת מקרקעין בארץ ישראל והעברתם לבעלות העם, בהכשרת מקרקעין וייעורם, בהחכרת מקרקעין להתיישבות ולשיכון ובהנהלת משק מקרקעיה. העיקרון היסודי של הקרן הקיימת לישראל הוא כי מקרקעין לא יימכרו אלא יישארו בבעלות העם ויימסרו בחכירה בלבד".

האמנה שמרה על מעמדם העצמאי של מקרקעי קק"ל וגם המדינה, בקובעה (ב'ס' ג' 6) כי כל עסקה בהם תתבצע "בשם הבעלים הרשומים של אותם מקרקעין ובתור סוכנם...".

בסעיף ג(4) הכפיפה האמנה באופן ייחודי את ניהול מקרקעי קק"ל לתזכירה : "מקרקעי ישראל יתנהלו לפי החוק, לאמור על פי העיקרון כי אדמה אינה נמכרת אלא נמסרת בחכירה בלבד, ולפי המדיניות הקרקעית שתיקבע על ידי המועצה שהוקמה לפי סעיף 9. המועצה תקבע את המדיניות הקרקעית במגמה להגביר את כוח הקליטה של האדמה ולמנוע ריכוזים קרקעיים בידי יחידים. אדמות הקרן הקיימת לישראל ינוהלו, נוסף לכך, בכפיפות לתזכיר ולתקנות ההתאגדות של הקרן הקיימת לישראל."

הכפיפות לתזכיר קק"ל משמעותה שעל המינהל לשמור על מטרותיה של קק"ל בניהול אדמותיה, ובראש ובראשונה מטרתה העיקרית להשאיר את הקרקע בבעלות העם היהודי עדי עד. ואומנם, במשך עשרות שנים של קיום המינהל, עמדה הכפיפות הנ"ל לתזכיר הקק"ל ביסוד סירובו של המינהל למסור או להעביר זכויות בקרקעות קק"ל למי שאינו יהודי.

נושא זה עומד כרגע במבחן משפטי-היסטורי בבית המשפט העליון בבג"צ 9010/04, 9205/04 הנזכרים לעיל, כשעמדת מדינת ישראל בעתירה עומדת בסתירה מהותית לעמדת קק"ל ומהווה סטייה מלשון האמנה ומן המארג המשפטי שהביא לכינונו של המינהל, וכן מערערת את התפישות שעמדו בבסיס האחדת ניהול הקרקע הלאומית ומעמדה של קק"ל כפי שבא לידי ביטוי לא רק בנורמות המשפטיות, אלא גם בדברי ראשי המדינה בכנסת.

ראוי לציין את סעיף 8 לאמנה הקובע כי "המינהל ימסור לממשלה ולקרן הקיימת לישראל אחת לשנה דין וחשבון על כלל פעולותיו".

הוראה זו נותרה כאות מתה, ואי קיומה מהווה נדבך אחד המשקף את התייחסות המינהל במשך שנים למקרקעי קק"ל. המינהל התנהג יותר כבעלים מאשר כסוכן וקק"ל מצאה עצמה לא אחת בפני עובדות שהתהוו בעשייה היומיומית של המינהל, שבה אין קק"ל מעורבת.

אומנם האמנה קבעה ייצוג משותף למדינה ולקק"ל במועצת המינהל, אלא שהמועצה היא גוף עליון מתווה מדיניות ואילו המציאות הוכיחה שהיזומות לשינויים בהחלטות המועצה או ניהול וגיבוש עסקאות גדולות - מקורם בעשייה השוטפת. המתכונת שהתגבשה במשך השנים ביחסי קק"ל והמינהל החטיאה את הכוונות שעמדו בבסיס האמנה. לכך יש להוסיף את הפרובלמאטיות בדיוני המועצה בנוגע להרכבה.

כן ראוי לציין כי עקרונות הבעלות הלאומית על הקרקע ומשטר החכירה אומצו באמנה ביחס לכלל מקרקעי ישראל, דהיינו קק"ל הנחילה למדינה את עקרונותיה בניהול המקרקעין, ואלה עוגנו בחקיקה שעליה נעמוד להלן.

חוקי המקרקעין

שלושה חוקים נחקקו כמקשה אחת והביאו לידי ביטוי סטטוטורי את מדיניות הקרקע הלאומית מבית מדרשה של קק"ל לגבי כלל מקרקעי הלאום, ובנוסף הקימו את המינהל כפי שנקבע באמנה.

חוק יסוד: מקרקעי ישראל

חוק יסוד את זה עיגן את עיקרון הבעלות הלאומית על הקרקע ונתן לו מעמד גבוה מחוק רגיל. קק"ל הנחילה בכך למדינת ישראל את אחד מעיקרי היסוד של תפישתה, לא רק בנוגע למקרקעיה אלא בנוגע לכלל מקרקעי המדינה.

סעיף 1 לחוק קובע: "איסור העברת בעלות

מקרקעי ישראל, והם המקרקעין בישראל של המדינה, של רשות הפיתוח או של הקרן הקיימת לישראל - הבעלות בהם לא תועבר, אם במכר ואם בדרך אחרת."

סעיף 2 לחוק מאפשר הקלה מן האיסור הנ"ל לגבי סוגי מקרקעין וסוגי עסקאות שנקבעו לעניין זה בחוק. ואמנם אומנם, בצוותא חדא נחקק חוק מקרקעי ישראל, תש"ך-1960, שעליו נעמוד להלן, חוק שמאפשר את אותה הקלה, ברם אסורה הקלה זו לגבי קרקעות קק"ל ללא הסכמתה.

מדברי הכנסת

הדיונים בכנסת שקדמו למהלך חקיקת חוקי המקרקעין וכריתת האמנה ראויים לתשומת לב מיוחדת. ההצעות הונחו תחת המונח "מקרקעי העם" שהפך בהמשך ל"מקרקעי ישראל".

שר האוצר לוי אשכול אמר את הדברים הבאים (מתוך דברי הכנסת כרך XXVIII חוברות א'-י"ט): "אני יודע שישנם אנשים החושבים כי הקרן הקיימת לישראל הייתה צריכה למסור הכול לממשלה ולהתפרק. אך אל נשכח כי לקרן הקיימת לישראל יש סטטוס: יש קונגרס ציוני, ישנה תנועה ציונית: מדוע יעשו זאת? הם אינם רוצים לעשות זאת. אבל לא רק הצד הפורמלי חשוב. אני בטוח שלעבודתנו ולפועלנו בדור הזה - ולמה לנו לדבר על הדורות הבאים, מי יודע מה יהיה בדורות הבאים - יהיה משום הפסד עצום בכל הנוגע לפיתוח קשרים, יחסים, אהדה עם תפוצות הגולה, אם ניגע בעניין הקרן הקיימת לישראל."

הנה כי כן, הדברים מבטאים נכוחה את הכוונה לשמר את בעלות קק"ל על אדמותיה באורח מהותי ולא ערטילאי.

היטיב לתאר את הדברים יו"ר ועדת החוקה, חוק ומשפט, ח"כ ד"ר זרה ורהפטיג: (מתוך דברי הכנסת כרך XXIX): "אדוני היושב-ראש, מורי ורבותי. אני מביא לפניכם את הצעת חוק-יסוד: מקרקעי ישראל. החוק עוסק בקרקע שהיא נחלת העם, והוא בא לתת ביטוי לעיקרון יסודי בחיי עמנו, כי הבעלות על הקרקע אינה ניתנת להעברה לצמיתות, לחלוטין. . . . אדמות הקרן הקיימת, גם הן נקנו בפרוטות שבאו מכל העם על כל תפוצותיו, ואדמות רשות הפיתוח קודשו בדמם של צעירנו, חיילנו ואין לנו רשות להפוך את הרכוש הזה, הנכסים הללו, שנרכשו ונכבשו על ידי כל העם, לנחלת יחידים, לנחלת הפרט. . . . חוק זה בא אפוא לתת ביטוי לעיקרון המקודש הזה מדורי דורות שהאדמה היא אדמה של כל העם - 'כי לי הארץ'. . . . הקרן הקיימת לא גמרה את תפקידה. היא אוספת גם היום כספים בכל רחבי העולם כדי לרכוש קרקעות בישראל, כדי לשפר אותן. וגם את הקרקע שהיא קנתה מיום קום המדינה ועד היום מממשלת ישראל היא לא קיבלה חינום מהמדינה, אלא שילמה בעדה במיטב כספה. הכסף שהיא שילמה בעד הקרקע נתקבל מהעם כולו, ומעשיה היו לטובת כל אזרחי המדינה. כי תקציבה ניתן לכל האזרחים. וכיוון שהקרקע נקנתה בכספי האומה, הרי היא צריכה להישאר ברשותה של הקרן הקיימת. באיזו זכות אנו יכולים לקחת את קרקעותיה ולהעבירן למדינה? . . . טובת העם והמדינה דורשים שעזרת העם היהודי תימשך גם להבא. מהרכוש אשר רכשה הקרן הקיימת נהנים כל אזרחי המדינה."

חוק מקרקעי ישראל, תש"ד - 1960

בחוק זה, שנחקק כאמור בצוותא חזא עם חוק יסוד: מקרקעי ישראל, נקבעו שבעה חריגים לכלל שהוכרו בסעיף 1 לחוק היסוד, בסייג הבא:

"ובלבד שהעברת בעלות במקרקעי הקרן הקיימת לישראל לא תיעשה אלא באישורה."

חוק מינהל מקרקעי ישראל, תש"ך - 1960

בחוק זה הוקם מינהל מקרקעי ישראל על מנת לנהל את "מקרקעי ישראל" והוא משקף את האמנה מיום 28.11.61 בין המדינה ובין קק"ל.

סעיף 2(א) לחוק קובע:

"הממשלה תקים מינהל מקרקעי ישראל (להלן - המינהל) שינהל את מקרקעי ישראל."

סעיף 3 לחוק קובע:

הממשלה תמנה מועצת מקרקעי ישראל שתקבע את המדיניות הקרקעית שלפיה יפעל המינהל, תפקח על פעולות המינהל ותאשר הצעת תקציבו שייקבע בחוק."

החוק קובע שוויון בנציגות חברי המועצה בין קק"ל לבין המדינה ובנוסף להם יו"ר המועצה, שהוא השר הממונה.

מלבד הוראות טכניות הנוגעות לחברות במועצה ודרכי עבודתה אין בחוק אמירות ערכיות ביחס למדיניות המקרקעין, וחקיקה זו זכתה בבג"צ קציר-קעדן לכינוי "חקיקה עצלה".

כך או כך, מדיניות המקרקעין התהוותה במשך השנים על ידי אלפי החלטות מועצה והתנהלות בפועל של המינהל.

החלטות המועצה הביאו ברבות השנים לכרסום במעמד הבעלות, לרוב בשם הצורך לייעל, הליכים או להקל על האזרח.

אפילו השוויון בהרכב המועצה לא מנע את הפגיעה המתמשכת במוסד הבעלות ואת דלדול פוטנציאל ההכנסות מן הקרקע, דלדול שמשליך ישירות על קק"ל.

דומה כי ישנם הסבורים בטעות ששמירת הבעלות בקרקע די לה שתבוא לידי ביטוי פורמאלי-רישומי, בעוד שהכוונה המקורית הייתה לשמר זכות זו בידי הכלל במובנה המהותי-ריאלי.

בנימוקים המחייבים את הפרדת הניהול של מקרקעי קק"ל מאלו של המדינה תופס עניין זה מקום מרכזי, שכן על קק"ל לנסות ולהחזיר את תפיסותיה ההיסטוריות וליישמן לגבי קרקעותיה. דומה שהמינהל צעד כברת דרך מרחיקת לכת בהינתקות מן המקורות, והוא כעת מבטא התנערות מערכי היסוד שלאורם נכרתה השותפות בין המדינה ובין קק"ל.

השלכות קבלת המלצות הוועדה

קבלת המלצות הוועדה תחייב קביעת הסדרים משפטיים וקונסטרוקטיביים חדשים בתיאום עם המדינה והתאמת המערכת החקיקתית למצב החדש.

יהיה צורך בהידברות עם המדינה לשם כריתת אמנה חדשה שתבוא במקום זו מיום-28.11.61 שבה יוגדרו מחדש יחסי הגומלין בין קק"ל והמדינה בעניין ניהול המקרקעין, וכן תפקידי קק"ל בפיתוחם וייעורם של "מקרקעי ישראל".

כמו כן, יהיה צורך לשנות את חוקי המקרקעין:

יש לשנות את חוק יסוד: מקרקעי ישראל, שאוסר העברת בעלות במקרקעי ישראל ואת חוק מקרקעי ישראל, תש"ך-1960, כך שישמרו על עיקרון הבעלות הלאומית על הקרקע תוך עדכון ההתייחסויות לקק"ל בהתחשב בסטאטוס העצמאי החדש לגבי ניהול קרקעותיה.

חוק מינהל מקרקעי ישראל תש"ך - 1960 יבוטל או ישונה, וקק"ל לא תהיה עוד חלק מן המקרקעין המנוהלים על ידו.

ייתכן ויידרשו הסדרים נוספים בחקיקה ביחס לחוזים קיימים ולהוראות מעבר.

פרק ג'

חקיקת המיסוי: המצב הנוכחי אל מול המצב המוצע

קק"ל נהנית כיום משורה ארוכה של הקלות ופטורים ממסים המסייעים לה באופן מהותי במילוי יעדיה השונים.

חוק מעמד ההסתדרות הציונית העולמית-הסוכנות היהודית לארץ-ישראל, תשי"ג - 1952, קובע כדלהלן:

"12. ההנהלה, קרנותיה ושאר מוסדותיה יהיו פטורים ממסים ותשלומי חובה ממשלתיים אחרים, באותן הגבלות ובאותם התנאים שייקבעו באמנה: הפטור ייכנס לתוקפו בהיכנס האמנה לתוקפה".

מכוח חוק המעמד הוסכמו פטורים ממס למוסדות הלאומיים במסגרת חקיקה ובמסגרת אמנות שנכרתו בין המדינה לבין ההסתדרות הציונית העולמית.

האמנות שנכרתו הן מימים 26.7.54 ו-28.6.79 (ראו אזכור בפרק ב').

באמנות אלה הוסדרו כאמור הפטורים דלהלן:

ס' 11 לאמנה מיום 28.6.79 קובע:

"כל התרומות, המתנות, המענקים והעזיבות הניתנים לסוכנות היהודית, לקרנותיה ולשאר מוסדותיה, המוגדרים בנספח לאמנה זו, כולם או מקצתם פטורים מכל מס או תשלום חובה.

כן יהיו הסוכנות היהודית, קרנותיה ושאר מוסדותיה, כאמור לעיל, פטורים מכל מס ומכל תשלום חובה ממשלתי אחר כמפורט בנספח לאמנה זו, בכפוף לאותם ההגבלות והתנאים המפורטים בו."

הנספח לאמנה הנ"ל, קובע פטורים כדלקמן מהמסים הבאים:

- מס רכוש וקרן פיצויים.
- איגרות מקרקעין.
- מס שבח ותוספת מס (כיום: מס רכישה).
- מלוות המוטלים על פי דין.
- מס הכנסה ומס רווחי הון לפי פקודת מס הכנסה, וכל מס אחר שמוטל על הכנסה עם סיוג ספציפי לגבי הכנסה מדיווידנד או מרבית על אגרות חוב.
- איגרות לפי תקנות החברות.
- איגרות חוב שהוצאו על ידי הסוכנות היהודית.

קק"ל נהנית כיום מפטורים אלו והרלוונטיים ביותר לסוגיה הנדונה הם הפטורים ממס שבח מקרקעין וממס רכישה, פטורים שעוגנו בחוק מס שבח מקרקעין.

בעת הדיונים, ניתן לצפות מהמדינה לטענה בנוגע להפרדת ניהול הקרקע לפיה פטורים אלו היו רלוונטיים בשעתם, כאשר המציאות הייתה כזו שמקרקעיה היו נתונים לניהול המינהל ולא בניהול עצמי.

הוועדה רואה לנגד עיניה את הסכנה הנ"ל וסבורה כי נושא זה יכול וצריך למצוא את פתרונו בהידברות עם המדינה.

קק"ל תוכל לטעון בעניין זה כי פטורים אלו הוענקו לה מכוח חוק המעמד, עקב מעמדה המיוחד כנדבך מרכזי של המוסדות הלאומיים, ואלה צריכים להישמר כבעבר.

פרק ד'

מעמדה המשפטי של קק"ל נוכח פסיקת בתי המשפט

קק"ל כגוף דו-מהותי

הדואליות הנורמטיבית בשאלת סיווגה של קק"ל כחברה פרטית הרשומה ברשם החברות מצד אחד, והיותה מוסד לאומי ציבורי מצד שני, עוררה תמיד את סוגיית מעמדה המשפטי בהיבטים השונים של המשפט הפרטי והציבורי-מנהלי.

הסוגיה הוכרעה בפסק-דין מקיף של כבוד השופטת פרוקצ'יה בבית המשפט המחוזי בירושלים (ת. א 1755/96 ל. נ. ע. סחר ועבודות מיוחדות בע"מ ואחרים נגד קרן קיימת לישראל ואחרים).

בעניין זה נדונה הסוגיה של תחולת דיני המכרזים על קק"ל, ובית המשפט נדרש לקביעת מעמדה המשפטי של קק"ל.

בית המשפט קבע כי: "קק"ל קמה אומנם כחברה בתחום המשפט הפרטי, אך כל יעדיה מאז כינונה מכוונים לפעילות שנועדה להגשמת התחייה הלאומית בגאולת קרקעות הארץ, הכשרתן ויישובן. לא במקרה היא נמנית על 'המוסדות הלאומיים' ושימשה בעבר אחת מזרועות הביצוע העיקריות להגשמת חזון ההתיישבות בארץ. גוף מעין זה לא נועד לפעול בתחום המשפט הפרטי, וייסוד תפקידיו במשימות לאומיות כלליות. בעניין זה, לא המסגרת הארגונית הפורמאלית של הגוף תקבע, אלא מהותו הפונקציונאלית."

בית המשפט סוקר את פעולותיה של קק"ל בהכשרת מקרקעי ישראל ובייעורם, את האמנה, את ישיבת נציגי קק"ל במועצת המינהל ואת היותה מפעילת סמכות בעלת אופי ציבורי-שלטוני בכל הנוגע להכשרת המקרקעין וייעורם.

בסיכומו של דבר מגיע בית המשפט למסקנה כ יש לסווג את קק"ל כגוף דו-מהותי שחלים עליו עיקרי המשפט הציבורי בגין אופיו, מהותו ופעילותו ודיני המשפט הפרטי הנובעים מהתאגדותו כחברה פרטית.

בג"צ 288/00 אדם טבע ודין ואחרים נגד שר הפנים ואחרים

בעתירה זו נדונה פעילות קק"ל ביערותיה בנוגע לתמ"א 22 - תוכנית ארצית ליער ולייעור. בית המשפט העליון חייב את קק"ל להכין תכניות מפורטות בשטחים שנועדו לנטיעת עצים, כמצוות תמ"א 22, וזאת כתנאי לנטיעת שטחים אלה.

בית המשפט אינו מתעלם ממעמדה של קק"ל: "אכן כן, קק"ל קנתה לעצמה מעמד בדין הארץ. . .
ואולם השאלה שלענייננו אינה שאלת מעמדה הכללי של קק"ל. . .". ברם, בכל זאת יש הרואים בפסק-דין
זה משום ציון דרך בפתיחת תהליכי קבלת ההחלטות בנושא הייעור והגברת מעורבות הציבור בו.

כשתגיע לדיון סוגיית ההתנתקות מהמינהל יצטרך נושא הייעור למצוא את מקומו במתכונת החדשה של
יחסי הגומלין, וסביר לצפות כי עמדת המדינה תחייב מעורבות יתר של הגורמים הממשלתיים והציבור,
כך עולה מרוחו של דו"ח מבקר המדינה בנוגע למשרד החקלאות בעניין זה.

יש לשים לב שקביעות בית המשפט התייחסו למשטר הקיים היום - כשהמינהל מנהל את נכסי קק"ל -
אולם בהפרדת הניהול תפעל קק"ל כחברה פרטית, וסביר להניח שקביעות בית המשפט ישתנו.

המינהל שינה באופן מפתיע מדיניות בת עשרות שנים, שלפיה בוצעה החלפת מקרקעין בין קק"ל לבין
המדינה בכל פעם שנוצרה בעיה עם הקצאות או העברת זכויות למי שאינם יהודים.. הפסקת תהליך זה
באופן חד-צדדי הביאה בסופו של דבר למצב הנוכחי.

פרק ה'

עמדת היועץ המשפטי לממשלה

מאחר שאין תשובה בחקיקה או בפסיקה לשאלה האם לאחר הפרדת ניהול נכסי קק"ל מהמינהל יתייחסו לקק"ל כאל גוף דו-מהותי או שקק"ל הנה חברה פרטית ואינה גוף דו-מהותי, כל יועץ משפטי יכול לחוות דעתו לכאן או לכאן ובסופו של יום יוכרע העניין בבג"ץ וכל שופט יחליט על פי שיקול דעתו ולא על פי חוק, בהיעדר חקיקה. גם אם יוחלט שקק"ל הוא גוף דו-מהותי, תישאל השאלה האם יתייחסו אליו בכל הנושאים כאל גוף דו-מהותי, או שמא בנושאים ספציפיים בלבד שיעלו לדיון בבית המשפט.

הדעות נוחות להתיישב עם חוות דעת שניתנה לקק"ל מאת שופט בדימוס, שלדידו לא ניתן להחיל על קק"ל נורמות מהמשפט הציבורי לאחר הפרדת הניהול. לדעתו, אין מקום לאלץ את קק"ל לפעול בניגוד לתזכירה ולהציע את מקרקעיה גם ללא-יהודים. אמירות הגורסות ההיפך יחילו על קק"ל נורמות מהמשפט הציבורי, כולל עיקרון השוויון, גם אם קק"ל תנהל קרקעותיה באופן עצמאי, אולם אלו אמירות שאין מאחוריהן לא פסיקה ולא חקיקה והן בגדר משאלת לב בלבד.

כיום מנחה היועץ המשפטי לממשלה את המינהל להתעלם באופן מעשי מהתחייבות המדינה באמנתה עם קק"ל ולנהוג בשוויון בשיווק קרקעות קק"ל, ולדעתו יש לבחור בפרשנות יצירתית שמתיישבת עם עקרון השוויון, כלומר לדעתו ניתן להחכיר מגרש או דירה אף למי שאינו יהודי.

בעבר שינו את התזכיר כך שבוטל איסור מפורש להחכיר ללא יהודי ונוסח ב בלשון פוזיטיבית שתפקיד קק"ל בשיווק קרקעותיה הוא "לשם יישוב יהודים". היועץ המשפטי לא נזעק למחות על כך כשאימצה הממשלה את דוח ועדת גדיש שלפיו ניתן להעביר בעלות בקרקעות קק"ל. החלטה זו נוגדת גם את האמנה שנחתמה בין המינהל לקק"ל. לא קשה לדמיין שבבוא היום, אם תעלה שאלת "הלאמת" קרקעות קק"ל, יהיה מי שיאשר זאת באמצעות פרשנות יצירתית.

מאחר והנחיות היועץ המשפטי לממשלה מובילות את המינהל להתייחסות לנכסי קק"ל כאל נכסי המדינה, בהתעלם מהאמנה שקבעה שקרקעות קק"ל לא תימכרנה בבעלותו ושהן נועדו ליישוב יהודים בלבד, קצרה הדרך לאישור הלאמת נכסי קק"ל.

ולכן באנו למסקנה שעדיף לקק"ל לנהל את קרקעותיה לבד ולא להיות תלויה בפרשנות אידיאולוגית של יועץ משפטי כזה או אחר. קק"ל מצויה כיום ב"מדרון חלקלק" ביחס לפרשנות היועצ"ש ובהתייחסות המדינה כלפיה.

פרק ו'

מדיניות משרד האוצר

ככלל, רק אגף התקציבים מתייחס למינהל. אגף החשב הכללי (להלן: "חשכ"ל") מתעלם לחלוטין מהמינהל ופרט לגיבוי חשב המינהל בבעיות טכניות לא נשמעת עמדת אגף החשכ"ל, שאינו מתעניין בנכסי המדינה שבאחריותו, אלא רק בגביית חובות עבר. אנשי אגף התקציבים מעורבים ואף מעבר לכך, יש האומרים שהם מנהלי המינהל בפועל. אנשי אגף התקציבים מתייחסים למינהל במשקפים חד-ממדיים ותמיד שואלים את עצמם כמה כסף המינהל יכול להכניס לתקציב המדינה. אין חשיבת "מאקרו" של פיזור אוכלוסין, חיזוק הגליל והנגב וחלילה ציונות.

כל החלטה בנושאים הנ"ל מלווה במאבק ובהפעלת לחצים פוליטיים מצד ראשי רשויות על יו"ר מועצת מקרקעי ישראל ועל נציגי קק"ל במועצה וכן על שר האוצר ולעיתים אף על ראש הממשלה. שליטתם של אנשי אגף התקציבים במינהל, בניגוד למשרדי ממשלה אחרים, לא מביאה אותם להציע רפורמה משמעותית במינהל, בניגוד לשוק ההון, תחבורה, מיסוי, נמלים, רכבות וכדומה - שם ניכרת השפעתם החיובית. בכל ועדה שדנה בנושא הקשור למינהל ובה יש נציגות של אגף התקציבים, מעבירים נציגי האוצר מסר סמוי, ולעיתים גלוי, שהם יטרפדו כל החלטה שלא תמצא חן בעיניהם. בפועל, הם יכולים למנוע שינויים תקציביים הנדרשים לפעילות השוטפת של המינהל, ובכך מאלצים את מנהל המינהל להתגמש על פי דרכם.

אהוד אולמרט היה יו"ר המועצה והתנגד נחרצות שעו"ד ימימה מזוז תמונה כחברה במועצת מקרקעי ישראל מטעם משרד האוצר, מאחר שידע שאין משמעות לכל ועדות והחלטות המועצה כי אם עו"ד ימימה מזוז התנגדה להחלטה בוועדת משנה של המועצה וההחלטה עברה ברוב דעות בוועדה במועצה. עו"ד מזוז הפעילה את סמכותה כיועמ"ש על משרד האוצר והודיעה לשר האוצר, האמור לחתום על כל החלטה של מועצת מקרקעי ישראל, שיש לה משמעות תקציבית: שחתימתו על החלטת המועצה אינה מידתית או אינה סבירה, ואל לו כשר אוצר לחתום על החלטה זו. בכך רוקנה עו"ד מזוז ממשמעות את כל אורגני המועצה. למותר לציין שמאבקו של אולמרט נמשך חודשים רבים, והמועצה לא התכנסה משום שהענישה אותו בכך שלא אישרו מינוי חברי מועצה מקק"ל או אחרים, עד שנמצאה הפשרה הגואלת ועו"ד ימימה מזוז לא מונתה כחברה במועצה.

אנשי אגף התקציבים מעוניינים להוציא את אנשי קק"ל מהמועצה, שכן כך תהיה להם שליטה מוחלטת במינהל. הם מוכנים לקנות את האידיאולוגיה של קק"ל בכסף וזוהי כל המתודה של דו"ח ועדת גדיש. אנשי אגף התקציבים חלוקים בדעתם: מצד אחד הם רוצים לשלוט גם על נכסי קק"ל באמצעות המינהל, ומצד שני הם יודעים שאין הם מקבלים מידע אמין מהמינהל, ושהמינהל מהווה מכשול לפיתוח המשק הכלכלי ושכל הצעדים שננקטו עד כה לא צלחו. כמו כן, הצעת הפרדת הניהול תסיר גוף "מפריע"

ואידיאולוגי במועצת המינהל ותפחית את היקף העבודה של עובדי המינהל בכ-40-30% וזאת מאחר וקרקות קק"ל באזור הביקוש מהווים כשליש מהקרקות המשוקות, ועל כן הם מבינים את חשיבות הפרדת הניהול.

פרק ז'

מדיניות מינהל מקרקעי ישראל

פרק זה בא לתאר את המדיניות המעשית של פקידי המינהל הבכירים כלפי קק"ל, להבדיל מהמדיניות הרשמית. עובדה בשטחה היא כי פקידי המינהל לא רואים את קק"ל. מבחינתם אין קק"ל: הם מתעלמים באופן מעשי מזכויות הבעלים ומנהלים את המינהל כאילו שהם מנהלים רק את אדמות המדינה.

אחד ממנהלי המינהל התבטא בחריפות יתר וטען לשוויוניות מוחלטת בין המדיניות הנקוטה בקרקעות המדינה, לבין המדיניות הנקוטה כלפי קרקעות קק"ל, וכשקק"ל ביקשה ממנו להגביר את השיווקים של קרקעות קק"ל - ענה שהוא משווק ולא בודק, וכן לא מוכן לבדוק, מיהם בעלי הקרקע, מאחר שזרישת קק"ל כבעלי הקרקע אינה מנחה אותו כלל.

אכן, פורמאלית ולכאורה, צודק מנהל המינהל דאז, מאחר שאם רוצים מנהלי קק"ל להביע את דעתם בפורום המתאים, עליהם לפנות למועצת מקרקעי ישראל ששם נקבעת המדיניות, ולא בשיחה עם מנהל המינהל. ברם, הבקשה הייתה טכנית ולא עסקה במדיניות, אולם בפועל, כאמור, לא "סופרים" את בקשות קק"ל. כמעט כל החלטה שמביא הדרג המקצועי של המינהל למועצת מקרקעי ישראל מתעלמת מזהות בעלי הקרקע ומתעלמת מהאמנה בין המדינה לקק"ל ומהכללים המיוחדים לקרקעות קק"ל שנקבעו בה.

היועצת המשפטית של המינהל, עו"ד רחל זכאי, התבטאה באופן שהתפרש כך שעיקרון השוויון הוא עיקרון על והאמנה ניתנת לפרשנויות, וגם אם קק"ל תיפרד מהמינהל, יחול עליה עיקרון השוויון. פקידי המינהל התנגדו בעבר נחרצות לפעול על פי האמנה, כך למשל פעולות הייעור על פי האמנה הן באחריות ובסמכות קק"ל, אולם מהמינהל דרשו שביצועי פעולות הייעור יהיו דרך מכרז ולא יימסרו לקק"ל. עמדתם לא התקבלה.

פקידי המינהל ניהלו מו"מ קשוח וניסו להפלות בין רשות הגנים לקק"ל במשך זמן רב, עד שלבסוף הסכימו לנוסח החלטה המקנה זכות לקק"ל ביערות, הן לתחזוקה והן בהתייחס להקמת מבנים ביערות הנותנים שירותים למטיילים ביער אולם הם הגבילו את גודל המבנים המיועדים להסעדה וכדומה. כמו כן, התנו את הסמכות להחלטה בכך שכאשר המינהל ירצה לנגוס משטח יער לצורך התיישבות, קק"ל לא תתנגד להליך.

קק"ל אומנם מציגה את עצמה כ"גוף ירוק", אך מצד שני לוחצת על המינהל לפתח ולתכנן שכונות בקרקעותיה, כולל באזור "ירוק", מאחר שהיא רוצה להגדיל את תקבוליה. פקידי המינהל מזהים את הסתירה שבמהלכי קק"ל וכל פעם "מזנבים" בה. התנהגותם אינה מאפיינת שליחים או נאמנים של בעל הקרקע - ודומה להתנהגות של בעל בית בקרקע.

אם תעלה שאלת הלאמת קרקעות קק"ל, אין ספק שפקידי המינהל הבכירים ינסו לשכנע, בכל ועדה או דיון, שמן הראוי להלאים ולהשוות את זכויות רוכשי הדירות בין אלו שקרקעותיהם אדמת מדינה לבין אלו שקרקעותיהם אדמת קק"ל.

רק התנגדותה הנחרצת של קק"ל ודרישתה לביטול מכרזים בכרמיאל על אדמת קק"ל - כשבמכרז הושמט הסעיף המנחה שהיווה אבן פינה מוסכמת שלפיה על קרקעות קק"ל חלים כללי האמנה - הובילו לכך שהמכרזים בוטלו, אולם השמטת הסעיף לא תוקנה. את ההחלטה על שינוי מהותי במכרז קיבלו פקידי המינהל ולא המועצה, ובניגוד למוסכם באמנה.

הבאנו כאן מקבץ קטן של דוגמאות הממחישות את עמדתם האידיאולוגית של בכירי המינהל כלפי מדיניות הקרקעות של קק"ל שהתגבשה באמנה בין המדינה לקק"ל ובחוקים הנובעים מהאמנה.

פרק ח'

האמנה מיום 28/11/1961 בין המדינה לקק"ל: אופן יישומה / אי יישומה

הפרק הקודם התייחס להפעלת שיקול דעתם של בכירי המינהל, אולם לא התייחס להחלטות הפורמאליות של המינהל ביחס לאמנה. בפרק זה נסקור בקצרה את האמנה ואת הכרסום בהוראותיה.

סעיפים א'-ג' באמנה עוסקים במבוא ובהצהרות שמתארות את פעילות קק"ל ואת הצורך בניהול משותף של קרקעות המדינה וקרקעות קק"ל, "ולחזק את הקרן הקיימת לישראל בהגשמת ייעודה של גאולת הקרקע מן השממה". למותר לציין שהיקף "גאולת הקרקע" פחת בצורה דרסטית במשך השנים. גאולת קרקע נעשית בעיקר על ידי המינהל ומעט על ידי "הימנותא", ברם ממשלת ישראל אינה מחזקת את ידי קק"ל "בהגשמת ייעודה של גאולת הקרקע מן השממה".

סעיף 4 קובע "שמקרקעי ישראל יתנהלו לפי חוק, לאמור על פי העיקרון כי אדמה אינה נמכרת אלא נמסרת בחכירה בלבד. . . . אדמות הקרן הקיימת לישראל ינוהלו, נוסף לכך, בכפיפות לתזכיר ולתקנות ההתאגדות של קק"ל". ואם רוצים לסטות "מעקרונות המדיניות הקרקעית כאמור בסעיף 4", לא יעשה עסקה לפי ס' 5 "אלא באישור המועצה. . . ולגבי מקרקעין הרשומים על שם הקרן הקיימת לישראל - בהסכמת הקרן הקיימת לישראל".

למותר לציין שכל הסטיות מעקרונות המדיניות לא נעשו בהסכמת קק"ל אלא בהסכמת המועצה.

נושא החכירה עבר מספר שלבים רב, ובפועל מתקיים הליך של הלאמת קרקעות קק"ל. החלטות המועצה נוגסות באופן שיטתי בבעלות קק"ל באדמותיה. תהליך דומה אירע לרשות הפיתוח ואין היום לא "רשות" ולא גוף דומה לרשות, ו"רשות הפיתוח" נמצאת רק בספרי המינהל כשהיא נטולת כל משמעות מעשית. חוק רשות הפיתוח הועיד לרשות הפיתוח מטרות ביצוע כמו "מפעלי פיתוח והתיישבות בהיקף גדול. בהם מפעלי השקיה, התיישבות נמלים ושידוד תעופה, מפעלי תחבורה, מפעלי שיכון גשרים. . .". בפועל אין רשות, אין מי שינחה את המינהל מה לעשות, והמינהל עושה בנכסי הרשות כטוב בעיניו. מה שנותר מרשות הפיתוח הוא רישומים בספרי המקרקעין, ובכל עת שמתבצעת עסקה בנכסי רשות הפיתוח - התקבולים לאחר ניכוי ההוצאות עוברים לחשבון במשרד האוצר בצורת "הלוואה". כך ייעשה למי שאינו שומר על זכויותיו ועל קרקעותיו.

לא נתאר באריכות את הליך הכרסום שהתחולל במשך עשרות שנים, ונציין רק את שיאו שהתבטא בכך שבהחלטה 791 של מועצת מקרקעי ישראל מיום 26/08/1997 אומצו המלצות דו"ח ועדת רונן ככל שהן מתייחסות למגזר העירוני ולפיהן ניתן להעביר את זכויות הקניין, כלומר הבעלות, לידי החוכרים תוך כדי שמירה על זכויות מינימאליות. לא עזרה לקק"ל המהומה שהקימה - נציגי המדינה לא התייחסו ברצינות

למוסכם באמנה. אומנם ההמלצות המתייחסות לקרקע החקלאית לא אומצו, אף זאת עקב התנגדות תנועות ההתיישבות וארגוני החקלאים.

כהרגלם, לא הזדרזו פקידי המינהל ליישם את ההחלטות, ובמשך כעשור רשמו רק כ-70,000 יחידות דיור בבעלות. דו"ח ועדת גדיש נופף ברפורמה שכל מהותה העיקרית העברת זכויות הבעלויות לרוכש במקום זכות החכירה. התקשורת אומנם חגגה אך שכחו לעדכן את התקשורת בהחלטה הפורמאלית במועצה מ-1997 ובשביל זה לא היו צריכים להקים את ועדת גדיש.

אין אנו מחווים דעה בצרכים של המינהל, אולם ברור שהחלטות אלו נוגדות את האמנה ולא נקבעו "בהסכמת הקרן הקיימת לישראל". אומנם מצוין במספר החלטות מועצה שהחלטות שפוגעות בעקרונות קק"ל לא תחולנה על מקרקעי קק"ל, אך בפועל לא מיישמים זאת.

בסעיף 6 נקבע ש "המדינה מקבלת על עצמה, תמורת אמנה זו, לשאת בהוצאות המינהל". סעיף זה לא מתקיים והמינהל גובה מקק"ל אחוז מסוים מהוצאותיו, אולם בניגוד לסעיפי אמנה אחרים "הסכימו" כאן נציגי קק"ל לסטות מהאמנה ולשאת בהוצאות. בשנים האחרונות קק"ל בודקת את סוג ההוצאות ואת סכום ההוצאות שהמינהל משית עליה, וסוגיה זו תבחן בפרק המתייחס לניהול עצמי של קק"ל בהתייחס לתזרים המזומנים בשוטף, ולעלויות התפעול מול עלויות התפעול הקיימות עתה. חלק נוסף באמנה דן בצד הפרוצדוראלי ועל כן לא נבחן את עמידת הצדדים בביצוע סעיפים אלו.

סעיף 10 לאמנה קובע: "הכשרת מקרקעי ישראל וייעורם ירוכזו בידי הקרן הקיימת לישראל, שתקים לשם כך מינהל פיתוח קרקע. . .". ואכן, בפועל קק"ל מבצעת מדי שנה פעולות ייעור על ידי יחידה של מינהל פיתוח הקרקע בסכומים גדולים גבוהים. הבעלות במרבית המקרקעין הנ"ל היא של המדינה ורשות הפיתוח, ברם קק"ל רואה או ראתה בביצוע פעולות אלו חלק מיישום מטרותיה. סעיף זה מתייחס "להכשרת מקרקעי ישראל וייעורם". מינהל הפיתוח צריך לערוך תוכנית עבודה תוך תיאום מלא מול שר החקלאות, הליך שאינו מתבצע.

סעיף 13 קובע ש"מינהל הפיתוח יעסוק בפעולות הכשרה, פיתוח וייעור של מקרקעי ישראל בתורת סוכנם של הבעלים הרשומים".

סעיף 14 קובע שהוצאות ההכשרה (ולא המנהלה) יחולו על הבעלים הרשומים. ואכן, כאמור בפתיחת האמנה משנת 1961: "למן היווסדה לפני יובל ומעלה, פעלה הקרן הקיימת לישראל ברכישת מקרקעין בארץ ישראל, בהכשרת מקרקעין וייעורם, בהחכרת מקרקעין להתיישבות ולשיכון. . . העיקרון היסודי של קק"ל הוא כי המקרקעין לא יימכרו אלא יישארו בבעלות העם ויימסרו בחכירה בלבד."

אכן, עם הקמת קק"ל עיקר מטרתה הייתה גאולת הקרקע על ידי רכישת קרקעות לצורך התיישבות יהודית. לאחר הקמת המדינה התרכזה קק"ל בהכשרת הקרקע ובביצוע פעולות פיתוח, ובמגזר הכפרי בהכשרת קרקע לגידולים חקלאיים וליצירת מקורות פרנסה למתיישבים, וכן בביצוע פעולות ייעור שנועדו לתפיסת שטחים באופן פיזי ומניעת סחף קרקעות והשבחתן.

קק"ל ביצעה בעבר פעולות הכשרת קרקע, הן בעבודות הפיתוח הראשונות להקמת יישובים והן בהכשרת הקרקע לחקלאות. במשך השנים התרכזו בקק"ל רק בהכשרת קרקע חקלאית וייעור, ופחתה פעילות פיתוח תשתיות למגורים ביישובים. עם זאת, לפרקי זמן קצרים חזרה קק"ל ועסקה בהכשרת קרקע למספר קטן של היאחזויות נח"ל ויישובים, ובשנים האחרונות עסקה בהכשרת קרקע להתיישבות בנגב, בערבה, במזרח לכיש ועבור מפוני גוש קטיף. עיקר פעילותה הייתה, כאמור, הייעור, ובשנים האחרונות פעלה לשיקום נחלים ולהקמת מאגרי מים.

פעולתה המרכזית לגאולת אדמות, דהיינו רכישת קרקע, הייתה מינורית וכן הייתה מזערית פעילותה בהכשרת קרקע להתיישבות. על קק"ל לגבש אסטרטגיה מתאימה ולבצע את ההכשרות שלשמן נוסדה בהתאם לצרכים.

בעשור האחרון פסקה הסוכנות היהודית מפעילותה בהתיישבות הכפרית חקלאית, דהיינו בהכשרה ובפיתוח הקרקע לצורך התיישבות, משרדי הממשלה צמצמו את פעולתם למינימום, והתוצאה היא שההון של קק"ל, דהיינו הקרקע, נמכרת בפועל ל-198 שנים באמצעות תשלום מהוון מהרוכשים – כך שההון העיקרי של קק"ל מידלדל. קק"ל אינה רוכשת ומחדשת את מלאי קרקעותיה (פרט למקרים זניחים). קק"ל, המדינה והסוכנות אינן מפתחות ומכשירות את הקרקע לצורך בניית יחידות דיור או למטרת התיישבות יהודים במגזר הכפרי. משפט זה נכתב בהכללה, וברי כי ישנם יוצאים מהכלל. היוצאים מהכלל נבחנים בבחינה כלכלית ולא ציונית או מתבצעים לפרקי זמן קצרים ונובעים מלחצים מקומיים, פוליטיים או מדחיפה של איש אחד, והמציאות היא שאין משנה סדורה לפעולה הקלאסית המוסדית של גאולת הקרקע ופיתוח הקרקע לצורך יישוב יהודים.

אכן קק"ל מתמקדת בייעור, ויחסיה עם המנהל בנושא הייעור היו שונים בתקופות שונות. סוף סוף, בשנת 1994, החליטה מועצת מקרקעי ישראל בהחלטה מס' 623 ש "מסירת קרקע לחזקת קק"ל לביצוע עבודות ייעור או לפעולות שמטרתן שמירה על הנוף והטבע היא בהתאם לכתב האמנה. . . ולנוהלי המינהל וללא תשלום דמי חכירה, הקרקע תישאר בחזקת קק"ל, כל עוד היא משמשת למטרות ייעור".

ברם, לאחר שנים של מאבקים התקבלה ב-2005 החלטת מועצה מספר 1045 הקובעת את תנאי מסירת קרקע לקק"ל, ובאותו מעמד נקבעו תנאי מסירת הקרקע לגנים לאומיים ולשמורות טבע.

פקידי המינהל טענו שלפי ההחלטה יש להוציא את עבודת הייעור למכרז מאחר והם אינם מחויבים כיום לפי חוק חובת מכרזים ליתן חזקה בקרקע לקק"ל לביצוע עבודות ייעור (אף לא בקרקע שהבעלות בה היא של קק"ל).

פקידי בכירים במינהל ניאותו להגיע להחלטה הנ"ל רק לאחר שתתקבל במקביל החלטה בדבר מסירת קרקע לרשות שמורות הטבע והגנים הלאומיים.

החלטה 1045 קובעת כי יערות שנמסרו עד 2005 לטיפול קק"ל ללא הסדר חוזי, יעברו מעתה לחזקת קק"ל בחוזה לתקופה של 49 שנים לקרקעות שרשות התכנון אישרו שייעודן הוא ליערות. ההחלטות הסדירו גם את שטחי השימושים המסחריים הן לגבי גנים לאומיים והן לגבי היערות.

הרחבנו במעט בנושא זה כדי להדגיש שהתהליך שקדם לקבלת ההחלטות התעלם או זלזל בקיום האמנה ובעובדה שקק"ל הינה חלק מבעלי הקרקע. התוצאה הייתה שהסוכן-השליח-הנאמן של בעלי הקרקע קובע לבעל הקרקע מהם זכויותיו. תהליך זה נובע מהאווירה הכללית של זלזול בקק"ל כתוצאה מההלאמה הזוחלת בפועל, ובכרסום במעמדה כבעלת קרקע ומהפרות של התחייבות המדינה כלפי קק"ל באמנה.

סעיף 16 לאמנה קובע: "הקרן הקיימת לישראל תוסיף לפעול. . . בקרב הציבור היהודי בארץ ובגולה באיסוף כסף לגאולת אדמה מן השממה ובהסברה ובחינוך ציוני-ישראלי, והממשלה תושיט לקק"ל עזרה בפעולות הסברה ותעמולה בישראל ובחו"ל." למותר לציין שהממשלה לא מושיטה לקק"ל כל "עזרה" בפעולות אלו.

סעיף מרכזי באמנה קובע שאם פג תוקפה - אם לפי סעיף 17 (הודעה על אי חידוש האמנה) ואם לפי **סעיף 18** (אם בוטל או תוקן החוק/חוק יסוד: מקרקעי ישראל) - יוחזר המצב שהיה קיים ערב תחילתו של החוק על כנו, והממשלה מתחייבת להציע לכנסת את החקיקה הדרושה לכך. **משמעות סעיף זה היא שבמקרים אלו יחזרו הקרקעות לניהול קק"ל "כפי שהיה קיים ערב תחילתו של החוק", וכל הטבות המיסוי וכך שקק"ל אינה גוף דו-מהותי כפי שהיה ערב תחילתו של החוק צריך להיות מובא על ידי הממשלה לחקיקת הכנסת.**

פרק ט'

אפשרות "הלאמת" נכסי קק"ל ושינויי חקיקה הפוגעים במטרות קק"ל ונכסיה

פרק זה צופה פני עתיד ואינו מנתח את ההלאמה הזוחלת של נכסי קק"ל והפגיעה שנעשתה עד כה במטרותיה ונכסיה.

הערכתנו היא שבנקודת הזמן שבה תהיה קק"ל חלשה והמערכת הפוליטית תימצא בתקופת מעבר (בחירות) או בתקופה שבה המשך קדנציית הממשלה או הכנסת תהיה תלויה בהצבעתן של סיעה או סיעות שחרתו על דגלן ביטול המוסדות הלאומיים, תוצע הצעת החלטה להלאים את נכסי קק"ל. ההלאמה יכולה להיות במפורש או בצורה מתוחכמת ומוסרת, בבת אחת או בשלבים, בחקיקה מסודרת או בחוק ההסדרים במשק, המוגש כל שנה עם ספר התקציב.

הביקורת על המחטפים שמבצע אגף התקציבים בחקיקה באמצעות חוק ההסדרים במשק אינו עומד לדיון בוועדה זו, אולם וועדה זו מציגה את הטכניקות שניתן לבצע באמצעות חקיקת הלאמה באופן שקק"ל לא תצליח להתארגן ולהפעיל לובי של תורמים מחו"ל או דמויות פוליטיות למניעת הלאמת נכסי קק"ל. הלאמת נכסי קק"ל יכולה לבוא על ידי הפעלת "לחץ פיזי מתון" מצד אנשי אגף התקציבים, בשינוי החקיקה בנושא המיסוי וכדומה.

במהלך המו"מ למימוש דו"ח ועדת גדיש הודיעו במפורש אנשי אגף התקציבים לנציגי קק"ל שאם לא יצליחו להעביר את החלטות דו"ח גדיש בדירקטוריון קק"ל, יפעלו מאגף התקציבים באופן חד-צדדי באמצעות חקיקה, כך שיייווצר לחץ תקשורתי ופוליטי על קק"ל שלא להפלות בין אזרח שדירתו על קרקע המדינה ומקבל זכות בעלות, לבין שכנו שדירתו על קרקע קק"ל - שיהא חוכר של קק"ל. בשלב הבא, לפי עיקרון השוויון, יושוו הזכויות וכולם יהיו בעלי זכויות הבעלות. אחר כך יטענו כי קק"ל מחבלת ברפורמה ופוגעת באזרחים ויגרמו להלאמת נכסיה.

פרק י'

מעמדה של קק"ל במועצת מקרקעי ישראל ובוועדותיה

מעמדה של קק"ל במועצת מקרקעי ישראל התגבש סופית בחוק מינהל מקרקעי ישראל תש"ך - 1960.

בסעיף 4 (א) לחוק נקבע הרכב המועצה וחבריה "שמספרם לא יפחת משמונה-עשר ולא יעלה על עשרים וארבעה, שתמנה הממשלה". כן נקבע שהשר (כיום שר הבינוי והשיכון) יכהן כיו"ר המועצה וש"מחצית מחברי המועצה יהיו מטעם הממשלה ומחציתם יהיו מטעם קק"ל ועל פי הצעתה", זאת פרט ליו"ר שיהיה מטעם הממשלה.

החוק מפרט את הסייגים למינוי וכללים אחרים, אולם **בסעיף 4(י)** נקבע שהמועצה תבחר מבין חבריה כאמור ועדות קבועות וכן היא רשאית למנות ועדות נוספות, קבועות או לעניין מסוים". החוק לא קובע את מספר חברי קק"ל בוועדות, אולם בפועל, בכל פעם שנציגי קק"ל במועצה ביקשו להיות חברי ועדה על מנת לשמור על יחסיות נציגי קק"ל בוועדות - קיבלו את בקשתם. יוצא שפורמאלית יש לקק"ל נציגות מרשימה במועצה ואף בוועדותיה. יתר על כן, יו"ר המועצה מנסה, על פי רוב, שעה לפני ישיבת המועצה לקיים ישיבת הכנה עם ממלא מקומו מקק"ל על מנת לתאם ביניהם נושאים שונים.

הפקידות במשרד האוצר ובמשרד המשפטים, שבוחנות את ההצעות שעולות באורגני המועצה, מסרבות להשלים עם כוחה של קק"ל במועצה, ועל כן מנסות לצמצמה בדרכים שונות.

בשנת תשנ"ה תוקן **סעיף 14(ז)** לחוק, לפיו "חבר מועצה המשתתף בישיבת המועצה אשר דנה בנושא שיש או שעלול להיות לו או לתאגיד שהוא בעל עניין בו, במישרין או בעקיפין, עניין אישי בו, יודיע על כך למועצה לפני תחילת הדיון ולא ישתתף בדיון ובהצבעה באותו נושא".

סעיף זה מעניק פירוש מרחיב, ובכל עת שנידון נושא הקשור למגזר הכפרי מתבקשים חברי המועצה שגרים במגזר הכפרי ושכולם או רוב רובם מקק"ל, לצאת מישיבת המועצה ולא להשתתף בהצבעה באותו נושא. חברי המועצה מטעם קק"ל התרעמו וזעמו על כך שעל ידי תרגילים ניסוחיים משנים את הרכב המועצה, ואילו כאשר דנים במגזר העירוני, שבו גרים רוב חברי המועצה, מתקבלות החלטות מבלי שהיועץ המשפטי של המינהל מבקש מהם לעזוב את הישיבה.

סעיף נוסף שמשנה את הסטאטוס-קוו הוא סעיף הקובע שיש לקבל אישור משר האוצר על כל החלטה בעלת משמעות תקציבית, שיזמו אנשי קק"ל ועברה ברוב דעות במועצה, כמו ההחלטה בדבר הנחות במחירי הקרקע בפריפריה שנעצרה על ידי אנשי אגף התקציבים באמצעות שר האוצר ואילצה את חברי המועצה מקק"ל להפעיל לחצים פוליטיים באמצעות ראשי רשויות שהביאו לחתימת השר.

כאשר הפקידות הבכירה במינהל ובאגף התקציבים, רוצה להעביר החלטה שיש בה ניגוד אינטרסים מובנה עם החלטה 1045 (הקובעת את ההסדרים בין המינהל לקק"ל לגבי ביצוע פעולות ייעור ושימושים מסחריים ביערות) לא התבקשו חברי קק"ל בוועדת המשנה ובמועצה שלא להשתתף בישיבה.

העובדה שלקק"ל יש קרוב ל-50% מכוח ההצבעה במועצה מעכירה את רוחם של פקידי המינהל, האוצר והמשפטים, ומטרתם בדו"ח ועדת גדיש להוציא את קק"ל מהמועצה בכך שיתנו לה את ליטרת הבשר, כלומר כסף תמורת יציאתה מהמועצה, וזאת על מנת שהמועצה תהיה מועצה כלכלית במשקפי משרד האוצר, ללא ההיבט הציוני-התיישבותי.

המצב הקיים היום הוא שלמראית עין יש לקק"ל כוח החלטה רב. בפועל יש לקק"ל כוח "לעשות צרות", אך לא כוח החלטה בנושאים שחשובים עבורה, ועל כן רוצים בפקידות הבכירה להוציא את "עושי הצרות". מזווית ראייתה של קק"ל, צמצום כוח ההחלטה של חברי מועצת קק"ל בפועל הנו חלק מתהליך של כרסום וזחל בהסכמות שהתגבשו באמנה ובחוק.

בסיום פרק זה נציין שכידוע, בכל אורגן (מעבר לכוח חברי המועצה בהחלטות), נמצא הכוח בידי יו"ר המועצה, הקובע מה ייכלל בסדר היום ומה לא, ולהחלטה זו משמעות רבה, לקק"ל אין מעמד בנושא זה באופן מעשי.

כמו כן, נציגי קק"ל מגיעים לישיבת המועצה כשהצעת הניסוח של ההחלטות גובשה על ידי פקידי המינהל, האוצר והמשפטים וללא נציגי קק"ל, וכל שנותר לחברי המועצה מקק"ל הוא לתקן פה ושם סעיף או לשנות ניסוח, כשעיקרי ההחלטה כבר נוסחו מראש, וללא התייעצות עם חברי המועצה מטעם קק"ל.

פרק י"א

הסדרים הכספיים שבין ק"ל למינהל

הנושא יפורט בשיחה שבעל פה עם נושאי התפקידים הרלוונטים בקק"ל.

פרק י"ב

תזרים המזומנים של קק"ל מתקבולי המינהל

ניתן לחלק את ההסדרים הכספיים ל-"שוטף", ל"נושאים ספציפיים", למינהלה ולתקבולים.

בנושאים הספציפיים הצדדים מגיעים לאחר מו"מ להסדרים, לדוגמא התחשבות בטעות בתחשיב של הוצאות פיתוח פינוי מחנה צה"ל בצפון או הקדמת תשלומים לקק"ל לצורך בניית מאגרי מים וכדומה.

בהוצאות המנהלה של המינהל נושאת קק"ל ב-35% מהוצאת התפעול (בניגוד לנאמר באמנה), סכום זה מתייחס להוצאות "תפעול", להוצאות "ניהול מקרקעין", להוצאות "תכנון תשתיות" ול"הפקעות ורכישות". הוצאות המנהלה של הגוף שינהל את נכסי קק"ל לא יעלו על 70% מהסכום הנ"ל, כפי שיפורט בהמשך הדו"ח.

היקף התקבולים של קק"ל מהמינהל עומד על סך של כ-450 מיליון ש"ח בשנה - סכום שמהווה ממוצע רב שנתי. היקף התקבולים מתייחס הן ל"הכנסות שוטפות" והן ל"הכנסות הון" לאחר ניכוי הוצאות המינהל כאמור, ולאחר הפחתת "ההנחות בקרקע". היקף התקבולים של המינהל בממוצע רב-שנתי בשיווק מגרשים במכרזים מסתכם בכ-1.4 מיליארד ש"ח.

לדעת חברי הוועדה, לאחר ניתוח חברת גיאוקרטוגרפיה בנוגע להיקף ולמבנה הקרקעות שבבעלות קק"ל, ניתן להפיק מנכסי קק"ל בממוצע רב-שנתי - באומדן מזערי - כ-1.2 מיליארד בשנה. לשם המחשה, לפני כשנה שווק מגרש משרד החוץ בירושלים, שבו הסתכם היקף הדירות בכ-500 יחידות דיור (להלן: "יח"ד"), והיקף התקבולים מכסה את הוצאת קק"ל בשנה. למותר לציין שעתודות הקרקע המסיביות של קק"ל אינן בדרום הארץ כי אם במרכזה ובצפונה.

ישנו עיוות בחלוקת נטל ההוצאות, כשרשות הפיתוח נושאת ב-45% (!) מהוצאות המינהל. דוגמא זו ממחישה עד כמה המינהל מעוות את תחשיב ההוצאות. כאן יש לציין שהפקידות המקצועית בקק"ל בודקת בשנים האחרונות את ייחוס ההוצאות שהמינהל משית על קק"ל והגיעה להישגים יפים, ברם כל יעילותם היא לאחר מעשה ואין הם יכולים להתערב בבזבוז האדיר שקיים, לדוגמא בהוצאת התכנון של המינהל או באחוז הקרקעות המיועדות לשצפי"ם או בעלות הפיתוח.

למותר לציין, כי מעבר לנתוני תקציב המינהל המוצגים באורגניו, יש למינהל קופות חוץ-תקציביות בהיקף של בין 800 מיליון ש"ח לבין 1 מיליארד ש"ח המשמשות למימון פיתוח הקרקע, רישום משבצות חקלאיות ושיקום מחצבות. בקרת חברי הנהלת המינהל על קופות אלו, קל וחומר בקרת חברי מועצת

מקרקעי ישראל, קלושה, על אחת כמה וכמה שאנשי המקצוע של קק"ל אינם מקבלים מידע על תקציבי "הקופות" ועליהם לסמוך על תחשיבי חשב המינהל.

כמו כן, אין מעקב על הוצאות המינהל בסעיפי תקציב המכונים "הרשאות להתחייב". עד לפני ארבע שנים לא הוצגו נתונים אלו בפירוט בפני חברי הדירקטוריון. סעיפים אלו קובעים את ההוצאה הממשית בעיקר בתכנון או בהתחייבויות ארוכות טווח כפינוי מחנות צה"ל, תחנות משטרה ופרויקטים גדולים.

דוחות מבקר המדינה חוזרים מדי כמה שנים ומתארים את האבסורד בהוצאות התכנון של המינהל. למינהל ולמשרד השיכון יש כמיליון יח"ד בתכנון, כאשר התוצאה הסופית היא שיווק של כ-20,000 יח"ד בשנה. המשמעות היא בזבוז אדיר של תקציבי תכנון. באחד מדו"חות המבקר הוא מציין כי המינהל שילם מעל לחצי מיליארד ש"ח עבור הזמנת תכנון ל-600 פרויקטים ו"כמעט מחצית מהם בוטלו או הוקפאו, רק 10% מהפרויקטים הגיעו למצב של הכנה לשיווק או ששווקו". מתוכם "הועמדו לשיווק רק כ-13,150 יח"ד שתוכננו, ומאלה שווקו כ-7620 דירות בלבד". כאמור, לנציגי קק"ל אין יכולת לפקח על הוצאות התכנון, ולא על הוצאות המוקצות לפינויים וכדומה. ככל שהיקף ההוצאות גדול - קטנות הכנסות קק"ל באופן משמעותי.

פרק י"ג

מיפוי היקף נכסי קק"ל בספרי המינהל

הנושא יפורט בשיחה שבעל פה עם נושאי התפקידים הרלוונטים בקק"ל.

פרק י"ד

מיפוי סיווגי קרקעות קק"ל: ייעוד ושימושים

הנתון שלפיו לקק"ל יש כ-13% מהקרקעות המנוהלות על ידי המינהל אינו מדויק. ככלל, יש לקק"ל כ-30% מהקרקעות במרכז ובצפון הארץ, כפי שניתח מר משה אדרי ביום העיון שהתנהל בקק"ל. ניתן לאמת נתון זה עם העובדה שבממוצע רב-שנתי אחוז התקבולים של קק"ל ביחס לתקבולים של המדינה ורשות הפיתוח הינו כשליש, דהיינו שליש מהקרקעות המשוקות על ידי המינהל הן קרקעות של קק"ל.

בראיית מאקרו, שטחה של מדינת ישראל הוא כ-22 מיליון דונם, מתוכם מנהל המינהל כ-88% ויש אומרים כ-92% (ההפרש בין הנתונים נובע מהכללת שטח רמת הגולן, שטחי אגמים ומי חופים ורצועת עזה). שטח המדינה מתפלג כך שבניהול המינהל כ-19.5 מיליון דונם, כ-1.4 מיליון דונם אדמות פרטיות, וכ-1 מיליון דונם קרקע לא מוסדרת. התפלגות הקרקעות שבניהול המינהל: למדינה יש כ-14.4 מיליון דונם, לרשות הפיתוח - כ-2.5 מיליון דונם ולקק"ל 2.56 מיליון דונם. חלקה של קק"ל בהתפלגות לפי אזורים עומד על כ-2.18 מיליון דונם במרכז הארץ ובצפונה, ועל כ-380,000 דונם בדרום. אם נפלה את זמינות הקרקע לתכנון נקבל שהקרקע המבונה במדינת ישראל הנה כ-1.5 מיליון דונם מתוך כ-19.5 מיליון דונם שבניהול המינהל, הקרקע החקלאית הנה כ-8 מיליון דונם, מיליון דונם מוקצים לקק"ל לייעור. שטחי האש מהווים כ-6-5 מיליון דונם. ישנם שטחים גדולים שמוקצים לתשתית לאומית ושמירת טבע, ברם יש חפיפה בין השכבות, כך שיש שטחי יער שקיימות בהם תשתיות לאומיות.

פילוח מדויק של מפת הקרקעות וייעודם מפורט בדו"ח של חברת גאוקרטוגרפיה שערכה בעבור קק"ל. לפי דברי מר אדרי ביום העיון, יתרת הקרקע הפנויה לתכנון של קק"ל הנה כ-7%. נתון זה מאומת עם נתוני המינהל ולפיו המינהל מתכנן בנייה על כ-0.6 מיליון דונם ומשרד השיכון עבור המינהל כ-0.5 מיליון דונם - כך שבסך הכול המינהל ומשרד השיכון מתכננים על כ-1.1 מיליון דונם, יתרת הקרקע הראויה לתכנון הנה כ-1.5 מיליון דונם, מתוכם כאמור נמצאים בהליכי תכנון כ-1.1 מיליון דונם כשמתוכם 93% הן אדמות המדינה ו-7% אדמות קק"ל, נתון התואם את הערכתו של מר אדרי. משמעות נתון זה היא כי יתרת הקרקע לתכנון שבבעלות קק"ל הנה קטנה, אולם בפילוח אזורי התכנון שטחים אלו נמצאים באזורי הביקוש וערכם גבוה.

על חלק גדול מקרקעות קק"ל יש מגבלות וחסמי תכנון שניתן, במאמץ סיוזיפי, לשחררם וערכם יעלה באופן דרסטי. תהליך זה לא ייעשה במינהל מאחר ואם הקרקע של קק"ל מסומנת כקרקע עם מגבלות ארכיאולוגיות, יתכננו מתחם אחר, זאת מאחר שההליך דורש מאמץ רב. ברם אם הקרקעות ינוהלו על ידי קק"ל - יש לקק"ל אינטרס גדול לשחרר את אדמותיה ממגבלות תכנון. מאחר ולקק"ל אין חלופה אחרת כמו שיש למינהל, נתון זה משמעותי ומגדיל בצורה מהותית את פוטנציאל תקבולי קק"ל. כמו כן נתון זה

רלוונטי לשיקולי ההחלטה להיפרדות מהמינהל. כל מאמצי נציגי קק"ל להשפיע על המינהל לשווק בצורה מוגברת את נכסי קק"ל נתקלו, על פי רוב, בקיר אטום ובחלק מהמקרים בתשובה אלגנטית ומתחמקת.

פרק ט"ו

התייחסות הרשויות המקומיות לנושא היטל השבחה של קרקעות קק"ל

נושא היטל השבחה נמצא כעת בכותרות וניתוח ממצאיו ייעשה בפגישה עם מנהלי קק"ל.

פרק ט"ז

הפקעות מקרקעי ישראל והפרשות לצורכי ציבור

נושא ההפקעות לאור בג"ץ קרסקי יוצג בפגישה עם מנהלי קק"ל.

פרק י"ז

התייחסות מערכת אכיפת החוק לפלישות אל נכסי קק"ל לאחר ההפרדה

הנושא יפורט בשיחה שבעל פה עם נושאי התפקידים הרלוונטים בקק"ל.

פרק י"ח

משמעות החלטת ההפרדה של פרויקטים הנמצאים בתהליכים ארוכים

כ-6.5 מיליון דונם מוגדרים כשטחי אש וכשטחים שבהם ממוקמים מחנות צבא. זהו שטח גדול מאוד ביחס לכ-19.5 מיליון דונם מקרקעין המנוהלים על ידי המינהל. בעניין זה קיימת החלטת ממשלה מספר 1815 בדבר פינוי מחנות צה"ל ממרכזי הערים, הוקם צוות בין-משרדי שמפעיל באמצעות משרד הביטחון "חברות אובייקטיביות" שמבצעות הערכת עלויות הפינוי ומאיך אומדני תקבולים. הצוות מקבל אומדני תקבולים מהקרקע, ויש מספר רב של מחנות המצויים בתהליך העבודה של הצוות הבין-משרדי.

כאשר מדובר במחנות הנמצאים בתהליך בדיקת המינהל, לאומדני תקבולים מתייחסים במוצע ל-20 מחנות. בשלב זה ניתן לעצור את התהליך, אולם במחנות הנמצאים בתהליך פינוי לא ניתן לעצור את התהליך מאחר שהוזרמו כספים למשרד הביטחון, לתכנון ו/או לביצוע עבודות הכשרה למחנה החדש. כמו כן עוכבו השקעות בשיקום המחנה הישן ונוצרו התחייבויות כספיות בהיקפים גדולים כלפי צדדים שלישיים.

תהליך דומה קיים גם עם תחנות משטרה. על מנת לסבר את האוזן יש לשים לב לסדרי גודל התקציב שאליו אנו מתייחסים: מדובר במוצע רב שנתי בתקציב של כ-500 מיליון ש"ח לתשלום ועוד כמיליארד ש"ח להתחייבויות חדשות. אומנם מימוש התקציב בפועל נע בין 200 מיליון ש"ח ל-400 מיליון ש"ח בשנה ומימוש ההרשאות להתחייב משתנה קיצונית משנה לשנה.

כמו כן נמצאים כל שנה בתהליך כ-30 פרויקטים המוגדרים כ"פינויים כלכליים", בתקציב של כ-80-60 מיליון ש"ח בשנה וישנם הסדרים כספיים עם גופים מוסדיים לפינויים כמו "בזק", רשות הדואר, דיור ממשלתי, ההסתדרות ותע"ש. בכל הסכם כזה יש מורכבות גדולה שנובעת מהחלטת ממשלה או מהסכם משפטי מחייב בין המינהל-המדינה לגוף האמור. החלטת הממשלה מספר 6172 בדבר פינוי מפעלי תע"ש ממרכזי הערים טומנת בחובה התחייבויות גדולות בסוגיית טיהור הקרקע וגם לגבי מתקני תע"ש - ישנם מתקנים שנמצאים במו"מ, ישנם מתקנים שנמצאים בתהליך תוך כדי התחייבות ביצוע וישנם מתקנים שקיימות לגביהם התחייבויות תכנון.

המינהל חתם עם חברת "בזק" על הסכם להעברת נכסים, וקיים הסכם לעיגון זכויות החכירה של בזק, שבו יש התייחסות גם לקרקעות שהזכויות של בזק בהן הן שכירות דו-שנתית מתחדשת (כ-20,000 דונם).

ישנם גופים מוסדיים הנמצאים בתהליכים שונים מול המינהל כמו חברת החשמל, רשות הנמלים, שדות תעופה, רפא"ל, פינוי פי-גלילות ופרויקטים גדולים אחרים המכרז להקמת מערכת צינורות הגז.

בכל הנושאים הנ"ל לא נערך מיפוי בעלויות בקרקע לצורך החלטה אם לחתום על ההסכמים ואם לאו, וההחלטה הייתה עניינית. עם קבלת ההחלטה להפרדה, יש להתייחס לכל פרויקט בנפרד. מוצע שאם תתקבל החלטה להפרדת ניהול נכסי קק"ל מהמינהל, לא ייעצרו פרויקטים שבהם נוצרה התחייבות כספית ולגביהם תיערך החלפת קרקעות או תשלום בגין חלקי הקרקע שבבעלות קק"ל. למותר לציין שבכל הפרויקטים הללו ישנן שמאיות קרקע שעברו מספר רב של בדיקות ולכן ערכי הקרקע של קק"ל ברורים.

ניתן להגיע בנושאים אלו להסדרים שונים ומגוונים עם המינהל, ואין הם מעכבים את יישום ההחלטה להפרדת הניהול.

פרק י"ט

משמעות ההחלטה על גופים שקיבלו הרשאות לתכנון ופיתוח על קרקעות קק"ל

המינהל מעניק הרשאות תכנון בעיקר למשרד השיכון, ומעביר תקציבים לחברות מנהלות/ מתכננות/ ומפתחות לצורך ביצוע תכנון בשני שלבים: בשלב הראשון מופעלים סקרי היתכנות, תוכניות אב ומתאר, ובשלב שני - תוכניות מפורטות.

סה"כ יש בצנרת למעלה ממיליון (!) יח"ד בתכנון, מתוכן כ-513,000 יח"ד בתוכניות מפורטות (כשהמינהל מתכנן כ-300,000 יח"ד ומשרד השיכון - כ-200,000 יח"ד). בשלב הראשון של סקרים, תוכנית אב ומתאר, מתכננים במינהל כ-370,000 יח"ד ובמשרד השיכון כ-170,000. ברם, אם ננכה את כמות יח"ד המתוכננות בדרום הארץ והבדואים, דהיינו באזורים שלקק"ל אין כמעט קרקעות בהם, נקבל כ-730,000 יח"ד בתכנון.

המספרים הנ"ל ירדו בשנתיים האחרונות, עקב לחץ מאגף התקציבים להשמיט פרויקטים שנמצאים באמצע הליכי תכנון ושאינן להם סיכוי לקבל את אישור רשויות התכנון. כמו כן הוחלט על ביצוע סקרי היתכנות קפדניים במטרה לחסוך כספי תכנון. מבחינת קק"ל, מהווה משרד השיכון זרוע של המדינה כמו מינהל מקרקעי ישראל, ולכן צריך למצוא פתרון להתחייבויות משרד השיכון כלפי מתכננים מהשוק הפרטי ביחס לביצוע עבודות תכנון ולהתחייבות שיצר המינהל עם החברות המתכננות.

במושגים כספיים המינהל מתקצב בממוצע רב שנתי ב 100 מליון ש"ח מדי שנה עבור תשלומים לתכנון, ועוד כ-100 מליון ש"ח ליצירת התחייבויות חדשות. בפועל, מימוש התקציב מתקרב כל שנה ל-50 אחוזים. במקביל לחברות המתכננות מוציא המינהל הרשאות לפיתוח לחברות מפתחות, ובתקציב המינהל מופיע רק הקדם מימון של הפיתוח בהיקף של כ-125 מליון ש"ח במזומן ו כ-120 מליון ש"ח בהרשאה. אולם בפועל ישנם בקופות הפרויקטים של הפיתוח (שאינם מופיעים בספרי התקציב של המינהל) תקציבי פיתוח שנעים בין 600-800 מליון ש"ח כל שנה, ומשרד השיכון מבצע חלק מהפיתוח באופן עצמאי וחלק באמצעות חברות מפתחות כמו המינהל. על כן ניתן להגיע להסדר עם המינהל שלפיו לא יחתמו על הרשאות חדשות על קרקעות קק"ל ויימשך ההסדר הקיים לגבי חוזים שנחתמו. אומנם ניתן להעביר חלק מחוזי התכנון לקק"ל בהסכמת המתכננים אם הקרקע היא של קק"ל, אך כל חוזה ייבחן לגופו.

משמעות נושא זה היא כי יבוצע תהליך של מיפוי ההרשאות ועל פיו ניתן יהיה לקבל החלטה לגבי סגירת חוזים, העברת חוזים, חילופי קרקע או המשך השותפות לגבי החוזים הפתוחים.

לגבי ההרשאות לסוכנות היהודית ולהסתדרות הציונית במגזר הכפרי, המצב מורכב יותר, מאחר שאלו השקיעו כספים בפיתוח היישובים ורוב היישובים אינם מחזירים את חובותיהם. לסוכנות יש שעבוד על

הקרקע (ערכן של קרקעות משועבדות נמוך לפחות בגובה השעבוד), אך ניתן להעביר את כל הזכויות והחובות של המינהל לקק"ל מאחר שהסוגייה היא משפטית וכלכלית ולא ביצועית, דהיינו אין עבודות בשטח ברוב רובם של היישובים ואין חוזי תכנון פתוחים במספרים גדולים.

פרק כ'

מערכת רישום הזכויות במינהל: תמונת מצב

ככלל, מערכת רישום הזכויות במחשבי המינהל אינה אמינה בדרגת ודאות שניתן להסתמך עליה ולבצע לפיה עסקאות, ולכן כל עסקה במינהל מתבצעת לאחר הזמנת התיק מהארכיב ועיון בו. בשנים האחרונות מתבצע תהליך טיוב נתונים על מנת לחזק את אמינות הנתונים.

כשאנו מדברים על מערכת רישום זכויות יש להבחין בין רישום זכויות הבעלות - דהיינו האם הקרקע שייכת למדינה או לקק"ל, ובין מערכת רישום הזכויות לצד ג' שרכש זכויות מהמינהל.

הבעיה העיקרית נעוצה במערכת ההתחייבות כלפי רוכשי הזכויות. בפועל ישנן כ-400,000 יח"ד ששווקו על ידי המינהל וטרם נרשמו, נתון מתוך מצגות המינהל ומדו"ח ועדת דליצקי שבחנה את הנושא ב-1998, אולם בדו"ח זה מופיע נתון נוסף ולפיו יש כ-365,000 דירות לא רשומות משום ש"סטאטוס הרישום לא ידוע".

כשמדברים על כ-400,000 יח"ד שאינן רשומות - כ-200,000 יח"ד מהן לפני פרצלציה ובהן כ-45,000 יח"ד בהסדר קרקעות, אחרי הסדר קרקעות ישנן כ-200,000 יח"ד שמתוכן נמצאות בביקורת במרכז למיפוי ישראל בין 40,000-30,000 יח"ד. אחרי פרצלציה ולפני רישום נמצאות כ-100,000 יח"ד וכ-50,000 יח"ד נמצאות לקראת רישום זכויות. במקביל מתנהל רישום בתים משותפים, ובפועל נרשמים בטאבו כ-3000 צווים לבתים משותפים בממוצע בשנה המהווים כ-40,000-30,000 יחידות דיור.

תכניות חומש הוכנו על מנת להתגבר על פיגור ברישום, ואכן חלה התקדמות רבה, אך זו אינה מתגברת על הקשיים שבין משרד המשפטים והמרכז למיפוי ישראל ואף לא על קצב השיווק השנתי. לדעתנו יש להשאיר את המצב הקיים לגבי קרקעות ששווקו או בתהליך שיווק, כלומר שרישומן יבוצע על ידי המינהל. ואילו בכל שיווק חדש שיבוצע על ידי קק"ל - יבוצע רישום הזכויות גם על ידי קק"ל. לגבי קרקעות הנמצאות בבעלות משותפת - יש להגיע להסדר פרטני עם המינהל באחריות מי נושא הרישום.

מערכת רישום העברת זכויות (יד שנייה), מתן אישור בעלות ורישום עיקולים: במקרים אלו ניתן לבצע את הרישום בטאבו אם הקרקע רשומה בטאבו, ובהיעדרה יפורסם מכרז לחברות פרטיות שייתנו שירותי רישום זכויות במחוזות ובערים הגדולות. אפיון הדרישות מחברות הרישום יתבסס בעיקר על משרדי עו"ד ויבוצע כשם שמבצע המינהל עתה את רישום הזכות באמצעות חברות פרטיות.

לדעתנו, ניתן לייעל את תהליך הוצאת אישורי הבעלויות באמצעות האינטרנט, כפי שמתבצעים כיום תהליכים בלשכת רישום המקרקעין, וכן לייעל את ביצוע העברת הזכויות ורישום העיקולים. יש לעשות

זאת באמצעות חברות פרטיות אך תוך הקפדה על כך שריכוז הנתונים מכל גופי הרישום יהיה במחשב המרכזי בקק"ל.

רישום זכויות קק"ל במינהל

ב-1953 נחתמה עסקה שבה רכשה קק"ל קרקעות מהמדינה - עסקה הידועה בשמה "המיליונים" - שסדר גודלה היה בהיקף העולה על 2 מיליון דונם. רשימה א' כללה כמיליון דונם ורשימה ב' כללה מעט יותר ממיליון דונם, ונקראה ה"מיליון השני".

מטרת קק"ל הייתה לרכוש מלאי קרקעות בכל רחבי הארץ ובמיוחד באזורים העתידיים להיות מגזר כפרי-חקלאי. העברת הבעלות על הקרקע נעברה בחלקה מסיבות של שינוי שיטות הרישום וקרקעות בלתי מוסדרות. בסופו של דבר בקרקעות המוסדרות הועברה הבעלות לקק"ל ובמסגרת ההליכים הועברו גם חלק מהקרקעות שלא היו לגביהן רישום.

בתחילת שנת 1963 בוטלה מכירתם של 500,000 דונם לקק"ל מתוך המיליון השני, למרות שתמורתם שולמה. לאחר מו"מ נחתם ביום 28/03/1966 הסכם עם קק"ל להחזרת שטח של כ-500,000 דונם לצורך פיתוח והכשרת התיישבות חקלאית.

הסכם זה שונה משהוסכם משום שהועברה בו חכירה ולא בעלות כפי שסוכם ב-1953. בהחלטת הנהלת המינהל מ-1967 אושרה החזרת שטח של 190,000 דונם לקק"ל בהתאם להסכם, אולם זכות החכירה לא נרשמה בלשכת רישום המקרקעין.

לאחר חתימת ההסכם צוינו הקרקעות על גבי מפות. למרות פניות רבות של קק"ל, לא נרשמו השטחים על שמה, ולאחר אין ספור ישיבות ומכתבים סוכם ב-2001 לגבי 190,000 הדונמים שקק"ל תעביר לממ"י מפות לגבי ארבעה מתחמים הנזכרים בהחלטת הנהלת המינהל מ-1967. המינהל יבדוק אם לא בוצעו לגביהם התחייבויות ורישומים. אם תהיה מניעה להחזרתם, קק"ל והמינהל יגבשו הצעה למסירת שטחים חילופיים, ולגבי יתרת השטח של 310,000 דונם יחול הסדר הדומה ל-190,000 דונם. סיפור זה מלמד אותנו שמפעם לפעם מתעורר ספק אם כל אדמות קק"ל נרשמו על שמה, וקק"ל צריכה לעמוד על המשמר ביחס לרישום זכויותיה.

פרק כ"א

מערכת השמירה על הקרקע: תמונת מצב ודרישות לעתיד

מערך השמירה על הקרקע במינהל לאורך כל השנים, מן הראוי שיכונה מערך אי-השמירה, אין צורך בדו"חות מבקר המדינה, ומספיק לנסוע במרחבי הנגב בכדי להיווכח שמערך השמירה בשטחים הפתוחים אינו יעיל. מספר המפקחים במינהל הנו קטן והמינהל מפעיל במשותף את הסיירת הירוקה לפיקוח בשטחים הפתוחים. מערך הפיקוח הנמצא כיום במינהל מבצע שתי משימות עיקריות:

1. איסוף מידע, בדיקת מצב השטח ודיווח: המינהל מהווה בקרה להנהלה ולמחוזות. כך למשל, אם אדם רוצה להוציא מרפסת או אם רוצים למדוד שטח של מרפסת ודרישת תשלומים למינהל - מוציאים את הפיקוח.

2. אכיפה ושמירה על המקרקעין.

בפועל, לפעולת איסוף המידע והדיווח מוקצים כ-90% ממשאבי כוח האדם, ועל כן האכיפה על ידי מפקחי המינהל היא שולית. אומנם, כשהמינהל מקצה קרקע לגופים מוסדיים גדולים הם מפעילים מערך שמירה עצמאי, כדוגמת קק"ל ביערות ורשות שמורות הטבע בשמורות טבע.

המינהל מתרכז בשמירה ובפיקוח על אדמות בלתי מוקצות, ובאדמות המוקצות מתבצעת בדיקה שמוודאת כי השימוש יהיה בהתאם להקצאה. הממשלה נדרשה לנושא ולחלוקת העבודה בין פקחי משרד הפנים למינהל וקבעה סמכויות ותקציבים שיש להעביר למשטרה וכן הגדלת כוח אדם בפרקליטות, במשטרה וכדומה.

אולם במציאות הקיימת, כל גופי האכיפה מתקשים למלא ייעודם, ולפי הערכת אנשי משרד הפנים קיימים במדינת ישראל כ-50,000 מבנים בלתי חוקיים. בבדיקת פעולות יחידות הפיקוח לאורך כ-15 שנה התברר שהיחידה ביצעה כ-400,000 פעולות דיווח בנוגע לרישום תיקים או לסקרים, דהיינו איסוף מידע בתא שטח גדול ורק כ-36,000 פעולות אכיפה ופתיחת תיקים משפטיים. בשנים האחרונות גברה המודעות ותוגברה מצבת כוח האדם, מה שהוביל לשינוי בפעילות היחידה כך שפעולות האכיפה תופסות היום נפח של כ-15% מפעולות היחידה, ובעבר, כאמור, תפסה השמירה על האדמות כ-10% מפעולות היחידה.

תחושת המפקחים היא שאין אינטרס אמיתי לשמור על הקרקע ושהם כמו "דון קישוט", כלומר שניגודי האינטרסים והאגו בין גופי אכיפת החוק רק הנציחו את המצב שבו אבדה האפקטיביות המבוססת על פניווי פלישה באמצעות תגובה מיידית.

מאחר ולכל פעולה כזאת המשטרה דורשת זמן להתארגן ולעיתים באה עם כאלף שוטרים לביצוע צו הריסה במגזר הבדואי, אין בתי המשפט נוקטים בצעדים מרתיעים כנגד עברייני בנייה, ומבצעי עבירות הבנייה צברו עוצמה וחלקם אף ארגנו לעצמם מאגרי ידע, סיוע משפטי ותמיכה פוליטית ותקשורתית. התוצאה היא שגורמי השלטון פועלים ללא מוטיבציה וללא זהות אינטרסים, ועבירות המקרקעין הפכו מתופעה חריגה לנורמה חברתית ולהצהרה לאומנית-פוליטית.

היועצים המשפטיים לממשלה נדרשו לנושא זה ושינו את החקיקה תוך הובלת החלטת ממשלה משמעותית, אולם בפועל לא ניכר השינוי בשטח. המשמעות הכלכלית של אובדן הקרקע או תשלום פיצויים לפינוי פולש היא בסדר גודל שהולך ועולה מדי שנה, מאחר שהשכנים רואים שמשתלם לפלוש. למותר לציין שכל בדואי שבונה פחון או צריף, תוך כדי פלישה לאדמת מדינה וללא היתר, מקבל כסף אם הוא עובר מהפזורה ליישוב - עובדה שמעודדת עבריינות מקרקעין.

באוקטובר 2008 החליטה הממשלה להקים ועדה שתמליץ לממשלה על "מדיניות להסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב". רוב חברי הוועדה לא היו תמימי דעים עם הדו"ח שנוסח על ידי השופט גולדברג (בדימוס) והמליצו לממשלה, בניסוחים יצירתיים, "להלבין" את רוב הבנייה הבלתי חוקית.

ציטוט מטיוטת הדו"ח:

"עקרונית, מוצע להכיר, ככל שניתן, בכל אחד מן הכפרים הבלתי-מוכרים בעל מסה מינימאלית של תושבים - כפי שתיקבע - בתנאי שיהיה בעל כושר נשיאה מוניציפאלי ושהכרה זו לא תעמוד בסתירה לתוכנית מתאר מחוזית".

תיאור הפתרון המוצע מצייר לעברייני הבנייה מה עליהם לעשות. המשמעות הכלכלית של הנזק שנגרם לקק"ל ניתן להערכה, אך זוהי לא בוצעה עד כה. אומנם רוב הפלישות הנן בנגב, שם אחוז קרקעות קק"ל הוא קטן, אולם מספר הפלישות והשימושים החורגים שיש על אדמת קק"ל במגזר העירוני ובכפרים במרכז הארץ הנו משמעותי.

מערך השמירה על הקרקע בהפרדת ניהול הנכסים

אין לנו ספק כי מערך השמירה על הקרקע שיבוצע על ידי קק"ל יהיה טוב לאין ערוך מהמצב הקיים. מוצע להקים מטה פיקוח קטן ומצומצם שיפעיל חברות שמירה בחוזי קנס-פרס על שטחים שיימסרו לשמירתן, וכל פלישה טרייה תפונה בכוח על פי הוראת החוק ומיידית, מאחר שקל יותר לבצע פינוי בתחילת הפלישה מאשר פינוי מבנה שהושקע בו כסף רב וגרה בו משפחה.

כל חברת שמירה שתתירשל בפינוי - תיקנס, וכל חברת שמירה שתשמור על שטח נקי תקבל "בונוס", אם בכסף ואם בהגדלת שטח הזיכיון לשמירה. כמו כן, ניתן להפעיל "שומרי-שדות" מחברי הקיבוצים והמושבים. כך שומר בעל הקרקע על נכסיו, לא מאבד את ערכם ולא נותן לגזלנים לשדוד אותו.

פרק כ"ב

מערכת רכישת נכסים והשבחת נכסים קיימים

מערכת רכישת הקרקעות במינהל עובדת במינון נמוך ורק כשיש צורך לאומי - מבצעת רכישה או פדיון זכויות. רכישות כיום מבוצעות בדרך כלל על ידי חליפין. אם הקרקע דרושה באופן מיידי ולא מצליחים להגיע להסכם בדרך של מו"מ אזי מבצעים הפקעה. אם נתעלם מפרויקטים גדולים – כמו פינוי קרקעות לצורך כביש 6 ששם פועלים על פי חוק ספציפי, חוק כביש ארץ ישראל התשנ"ה – 1994, גדר ההפרדה, שטחים עבור מפוני גוש קטיף או המרכז הבדואי בעכו - ניווכח שבשוטף אין כמעט רכישות או גאולות קרקעות. ב- 2004 העביר המינהל באמצעות רכישה וחליפין 81 דונם (!), בשנת 2003 - 75.5 דונם, בשנת 2002 - 102 דונם ובשנת 2005 - 327,000 דונם. כל שנה מוסר המינהל הודעות על הפקעות לפי פקודת הקרקעות, וסך כל ההודעות להפקעה (אם הודעה על בקשה על פי סעיף 22 ואם הודעה לפי סעיף 14 או סעיף 7 ו-5 לפקודת הקרקעות) מסתכמות בבין 6 ל-10 הודעות בשנה. בפועל המינהל משתדל שלא לבצע פעולות הפקעה, הן בגלל הזמן הארוך הנדרש בהפקעה והן בשל שיקולים פוליטיים. המינהל מפקיע רק כשאין ברירה.

המינהל מוגבל על ידי הערכת השווי של השמאי הממשלתי, הן לגבי עסקת רכישה והן לגבי עסקת חליפין. מצב זה מגביל מאוד את רכישת הקרקעות על ידי המינהל. המינהל "רוכש" קרקעות, בעיקר מהמגזר החקלאי, ע"י "פדיון זכויות", כשמשרד האוצר מתנגד נחרצות לפדיון הזכויות, במיוחד לקרקעות זמניות שניתנו למגזר החקלאי. למותר לציין שלאחר ביצוע ההפרדה תוכל קק"ל לרכוש קרקעות אף למעלה מהערכת שווי השמאי, לעיתים משיקולים כלכליים – משלמים יותר על מנת שכל תא השטח יהיה בבעלותך - ולעיתים יש צורך לרכוש קרקעות או לגאול קרקעות של לא-יהודים במצפים בגליל, על מנת לשמור על רצף התיישבותי או למנוע פירוק היישוב על ידי כניסת מתיישבים ערבים ליישוב כפרי קטן.

השבחת נכסים

ככלל, המינהל משווק קרקעות רק לאחר תכנון. חריגות לכלל זה נכשלו עד כה, אולם מסיבות אחרות, פרויקט מקבתי"ם לא צלח מאחר שהמינהל עקף למעשה את מתכנני המחוז של משרד הפנים ולכן לא נוצר שיתוף פעולה מתאים עם מתכנני המינהל. המינהל רצה למקסם את ערך הקרקע, לכן השביח אותה ורק לאחר שאושר התכנון מכר אותה – ולכל "תוספת ניצול" היו צריכים לשלם למינהל כסף נוסף.

כיום, המינהל משווק את הקרקעות עם מלוא פוטנציאל הבנייה העתידי, אולם גובה דמי ניצול על קרקעות שהושבחו ושווקו בעבר. שיווק של קרקע הנמצאת בתהליך תכנוני מקטין את התמורה לקרקע בסכום שמגלם את הסיכון שלוקח הרוכש אם התכנון לא יאושר, אולם זוהי ערכה של הקרקע לפי המכרז ולכן אין זו הקטנת התמורה.

למינהל אין עלות הון כפי שיש ליזם פרטי, ולכן כל קרקע של המינהל, אם היא לא מתוכננת או שהליך התכנון מתארך שנים רבות, אין זה משפיע על תקבולי המינהל. לעומת זאת, כל יזם פרטי היה מתמחר את עלות ההון של שווי המקרקעין, ואם רכש על ידי הון בנקאי וכדומה היה מתמחר את עלות ההון כחלק מעלות הקרקע, ולכן אם ההפרש קטן מעלות ההון והריבית - יזם פרטי היה משווק קרקע באמצע הליכי התכנון.

תחשיבים כאלו אינם מבוצעים כלל על ידי המינהל ולכן הוא אינו "ממהר". המינהל ככלל אינו מבצע עסקאות קומבינציה ונותן ליזם לתכנן. המינהל לא הצליח ליזום באופן מעשי פרויקטים של פינוי-בינוי מאחר ושיווקים מעין אלו מורכבים ודורשים מאמץ ופקידי המינהל לא ששים לכך. ברם, אם קק"ל רוצה למקסם את ערכי קרקעותיה, הרי שיש לאפיין את הקרקעות - אלו יימכרו במצבם הנוכחי ואחרים יימכרו רק לאחר גמר התכנון, באלו יבצעו עסקת קומבינציה ובאלו יבצעו פינוי-בינוי, וכדומה.

פרק כ"ג

אפיון הגופים שיתנגדו למהלך הפרדה

פקידי המינהל: כל גוף רוצה לשמור על כוחו וחושש ממתחרים. גם כאן, למרות שהפרדה תקל עליהם הן במועצה והן בעבודה היומיומית. ברם, כל תהליך הפרדה ידרוש מהם בשלב המעבר עבודה כפולה ומכופלת, ובכלל אין גוף שאוהב שינויים ורפורמות.

אגף התקציבים: הדעות חלוקות. האחת גורסת כי הם יעדיפו את מתווה דו"ח ועדת גדיש על הפרדה, מאחר ומתווה גדיש מעניק להם שליטה מוחלטת במינהל ללא התערבות קק"ל. ברם, אם ראש אגף התקציבים יאמץ את מדיניות כותבי דו"ח זה או אם שר האוצר או ראש הממשלה יכפו עליהם לבצע את הפרדה - פקידי אגף התקציבים יבצעו זאת.

היועץ המשפטי לממשלה: תלוי באישיות היועץ שיהיה בתקופת ההחלטה, וזאת מאחר שהנושא אינו משפטי גרידא אלא בעיקר אידיאולוגי. לאגף השמאי הממשלתי במשרד המשפטים לא צריכה להיות לכאורה עמדה בנושא. לעומת זאת, משרד השיכון והבינוי יתמוך מקצועית במהלך זה. כמו כן יתמוך במהלך זה **משרד הפנים** (פרט לאדריכל שמאי אסיף שיחשוש מלחצים של קק"ל על רשויות התכנון). ברם, אם יתברר לו שהלחצים סבירים יתמוך במהלך זה.

משרד ראש הממשלה יתמוך במהלך זה, וכך גם תנועת ההתיישבות, תנועת המושבים, הקיבוצים, אדמתי וכדומה..

משרד החקלאות יתמוך במהלך זה, וכך כל הגופים הכלכליים במשק. גם לשכת עו"ד ולשכת רואי החשבון יתמכו במהלך זה.

אנשי המקצוע בקק"ל: יתנגדו למהלך זה, מסיבות שנפרט בעל פה.

הכנסת תתמוך במהלך זה וכן מרבית שרי הממשלה.

פרק כ"ד

אפיון הנעת התהליכים להפרדה עם משרדי הממשלה

על קק"ל להודיע במכתב למדינה כי החליטה עקרונית לנהל את קרקעותיה וכי היא מציעה לממשלה לתאם לוח זמנים לביצוע ההפרדה ולהקים צוות משותף להכנת תוכנית להפרדות.

תהליך ההפרדה חייב להיות בתיאום עם הממשלה, כדי לתאם את שינויי החקיקה הנדרשים וכן על מנת לתאם חילופי מקרקעין, אם צריך, ובעיקר לתאם העברת המידע והתנהגות פעולת הצדדים בתקופת המעבר.

את המו"מ הכלכלי יש לתאם עם אגף התקציבים, את תיקוני החקיקה - עם משרד המשפטים וועדת שרים לענייני חקיקה, את תקופת המעבר יש לתאם עם מנהל המינהל, ובסופו של תהליך יש להגיע להסכם חתום עם לוחות זמנים.

מאחר ובהצעת תוכנית המגירה המצורפת להמלצת הוועדה המלצנו לקק"ל לבנות את תוכנית המגירה בשלבים, יש לתאם את השלבים עם הממשלה מראש ולא להפתיע אותה לקראת ההחלטה הסופית.

פרק כ"ה

קיום מערך יחסי ציבור וליווי במהלך ההפרדה

בכל פרויקט כמו פרויקט ההפרדה ישנם חששות, הן של גורמים ממשלתיים, הן של גורמים בתוך קק"ל והן של הצרכנים, הן במגזר העירוני והן במגזר הכפרי.

מערכת יחסי הציבור צריכה לפעול בשני מישורים :

מישור אידיאולוגי: שבו תוסבר מטרת ההפרדה, הן מהפן הציוני, הן בשל מחויבות קק"ל למנדט שלה והן מבחינת שינויים במשק המקרקעין בישראל, יתרונות התחרות והגשמת היעדים הציוניים שמציבה קק"ל לעצמה. יש לשים לב שקק"ל תהיה הגורם העסקי הגדול ביותר בישראל לאור היקף נכסיה, ושיקוליה יהיו שיקולים כלכליים וציוניים ולא בהכרח "ירוקים". בהקשר זה ניתן לקבל החלטה שעיקרון ה"ירוק" גובר על עיקרון הרווחיות, אולם כל עוד לא הוחלט אחרת יש לשווק פעילות כאמור.

מהיבט הצרכנים: יש להסיר את "הפחד" מהלא נודע ולהציג מסר שהשירות לאזרח יתייעל, הן בהעברת זכויות הן באישור בעלות וכדומה.

פרק כ"ו

הפרדת ניהול קרקעות קק"ל מהמינהל: יתרונות וחסרונות

במאזן היתרונות והחסרונות בחנו את היתרונות ואת החסרונות לטווח קצר ולטווח ארוך, הן מבחינה כלכלית והן מבחינת מדיניות קק"ל, הן מבחינה יישומית והן מבחינה ארגונית, והן בהפעלה ישירה של קק"ל או כאורגן של קק"ל. כמו כן בחנו את הלחצים שיופעלו על מקבלי ההחלטות כגוף הכלכלי שינהל את הקרקעות ואת חומות האש שיש לבנות על מנת למנוע תופעה זו.

נוכחנו לדעת שהיתרונות גוברים על החסרונות לאין שיעור. פרק זה הנו תמציתו ומסקנתו של הדו"ח, אולם ברצוננו להדגיש שלא היה המצב שקול עם נטייה להמליץ על הפרדה, אלא השתכנענו לאורך כל הדרך באופן חד משמעי שיתרונות הפרדה ייטיבו עם קק"ל, ייטיבו עם המינהל, ייטיבו עם המדינה וייטיבו עם העם היהודי.

פרק כ"ז

שקילת היתרונות והחסרונות של המלצות ועדת גדיש אל מול ההחלטה על הפרדת הניהול

הנושא יפורט בשיחה שבעל פה עם נושאי התפקידים הרלוונטים בקק"ל.

פרק כ"ח

אפיון חברת הניהול שתכין את תוכנית המגירה להפרדת ניהול נכסי קק"ל מהמדינה

בעלי המקצוע בחברה צריכים להכיר את המינהל לפני ולפנים, ו/או לקבל ייעוץ מקצועי מאנשים שמכירים את כל מחלקות המינהל, ועל הכרה זו להיות מעמיקה. כמו כן, החברה צריכה ליווי של יועץ משפטי שיתייחס לתיקוני חקיקה הנדרשים בחוקי יסוד, באמנה וברשויות המס, וכן ינסח ו/או יבדוק את כל חלקיו המשפטיים של שלב ב' בתוכנית המגירה, דהיינו את שלד מסמכי המכרזים לחברות השמירה ואת רישום הזכויות.

לחברה צריך להיות יועץ מחשוב על מנת שיאפיין את מערכת המחשוב הנדרשת ואת בניית מסמכי המכרז בעבורה. על יועץ המחשוב לבדוק אילו נתונים ניתן להעביר ממחשבי המינהל למחשבי קק"ל ולאפיין את הצרכים של חברת הניהול של קק"ל. כמו כן על החברה להעסיק יועץ המתמחה ברישום זכויות מקרקעין על מנת שיאפיין את מערכת רישום הזכויות על שם קק"ל, ולאחר השיווק - רישום הזכויות על שם הנעבר.

על החברה להעסיק יועץ בתחום הכלכלי שיבקש ויציג את אומדן עלויות התפעול ואת תזרים המזומנים הן בתקופת ההקמה הן בשלבי המעבר והן בפעילות המלאה. המערכת הכספית צריכה להתייחס לחובות העבר לגבי קרקעות ששווקו ושיעברו לניהול קק"ל וגם לצרכנים החדשים.

כמו כן, צריך מומחה לארגון ושיטות שיכין את נוהלי העבודה - שמהווים מרכיב חשוב בניהול המערכת – שיפחיתו בירוקרטיה אולם תוך שקיפות התהליך ושמירה על זכויות קק"ל. כמו כן צריך איש ניהול מקרקעין, ברמת מאקרו, שמתמצא בהשבחת נכסים, ניהולם ורכישתם.

היו במינהל מקרקעי ישראל מספר החלטות - הן של המועצה והן של ועדות ציבוריות - שהחליטו כי על המינהל לארגן מחדש את קודקס החלטות מועצת מקרקעי ישראל, וזאת מאחר שההחלטות סותרות בחלקן אחת את השנייה, מקצתן בוטלו ולא נמחקו ומקצתן אינו רלוונטי. כל פקיד או עו"ד מביא לגרסתו את ההחלטה הנוחה לו, ומצב זה יוצר כאוס ארגוני עם החלטות ופרשנויות שונות בין מחוזות המינהל.

יתרון הפרדת ניהול הנכסים הוא בהקמת ארגון לניהול מקרקעין מאפס, כך שניתן לנסח החלטות, מדיניות, נוהלי עבודה פשוטים, קריאים, מובנים ושקופים, ובכך לייעל את העבודה כך שהצרכן יבין את הנדרש ממנו ולא ירגיש כמסתובב במבוך של עכברים.

פרק כ"ט

בחינת האורגן שינהל את קרקעות קק"ל: "חומת אש"

הפרדת ניהול מקרקעי קק"ל והעברתם לניהול עצמי של קק"ל מעוררת מיד את הסוגיה של זהות והרכב הגוף שינהל ויקבע את המדיניות הקרקעית, וכן את הצורך לחסנו מפני חשש לקבלת החלטות שמניעיהן נגועים בשיקולים זרים, ולו למראית עין.

נושא "ניגוד העניינים" בהקשר של חברי מועצת מקרקעי ישראל תפס מקום אינטנסיבי בשנים האחרונות, ויש הגורסים אינטנסיבי מדי, והעסיק את בתי-המשפט, את מבקר המדינה ואת המחוקק ואפשר ש"עוד ידו נטויה". יצא שדיונים אלה סבבו בעיקר סביב נציגי מועצת מקרקעי ישראל שהם נציגי קק"ל ובעלי זיקה למגזר החקלאי.

אין זה מקרה שקק"ל בחרה במשך השנים, כנציגים מטעמה למועצת המינהל, באישים בולטים מן המגזר החקלאי שהם חברי דירקטוריון שלה, שכן קק"ל הניחה את התשתית הקרקעית להתיישבות בארץ ישראל ולגאולת הקרקעות, ופעלה עם ההתיישבות בשילוב זרוע במשך עשרות שנים.

נושא הקרקע החקלאית הפך לטעון מאוד בשנים האחרונות, על רקע החלטות המועצה בעניין ופעילות גורמים ציבוריים כנגד החלטות אלה ועל רקע בג"צ "הקשת המזרחית" והעיקרון שנקבע בו בדבר "הצדק החלוקתי".

מן הזוית של המגזר החקלאי נוכל להמחיש את עוצמת המחלוקת ממאמרו של עו"ד מיכה דרורי "קרקע הלאום- שני אתוסים: הפרטה בעיר מול הלאמה בכפר" ("קרקע" 51):

"בשנים האחרונות התרחשה במדינת ישראל מהפיכה חוקתית של ממש, ובמיוחד בכל הקשור לזכויות הפרט ולהגנה על הקניין. במקביל, ובאופן מדהים, מתחולל מסע הלאמה יחיד מסוגו בתבל, הכולל דה-לגיטימציה והוקעה של המתיישבים, תוך ניסיון להביא להרחקתם מהתהליכים הכלכליים-קנייניים שתוארו לעיל ותוך הטלת דופי וערעור בעצם זכותם לקניין בקרקע. בכל הכבוד, גישה זו לא יכולה להיות מקובלת. בית המשפט העליון עצמו קבע כי זכות החקלאי בנחלתו היא זכות קניינית."

סוגיית "ניגוד העניינים" שתפסה מקום כה בולט כאמור, חייבת לעמוד גם לעינינו בעת ההמלצה להפרדת הניהול של מקרקעי קק"ל והצורך לבנות מענה על ידי קק"ל בדמות מערך מתאים שיענה גם על עניין זה ובנוסף ייתן מענה משפטי הולם. אין זה מופרך להניח כי נושא זה יהיה נתון לתקיפות משפטיות פוטנציאליות ויעורר הדים לאור הרכב דירקטוריון קק"ל.

בדו"ח מ-1993 התמקדה מבקרת המדינה בסוגיית "ניגוד העניינים" של חברי מועצת המינהל, ומתחה ביקורת נוקבת על הרכב המועצה ועל "ההומוגנית המגזרית" של חבריה, שרובם מן הסקטור החקלאי.

המבקרת קובעת כי הרכב מועצת מקרקעי ישראל "מחייב תשומת לב מיוחדת, משום שנציגי קרן קיימת במועצה אינם אך ורק חברי הדירקטוריון של קרן קיימת לישראל או עובדים בכירים שם, אלא בה בעת הם גם נציגים של איגודים ומוסדות מהמגזר החקלאי." כאמור, בעקבות דו"ח מבקר המדינה תוקן בפברואר 1995 חוק מינהל מקרקעי ישראל תש"ך - 1960.

התיקון לחוק (סעיף 4(א)) מגביל את מספר חברי המועצה המייצגים סקטורים ואת מספר חברי המועצה שיש להם עניין במדיניות הקרקעית, וקובע כי מספרם לא יעלה על שליש ממספר חברי המועצה, ומהם לא יותר ממחצית יהיו בעלי תפקידים במגזר החקלאי.

פסיקת בתי המשפט בעניין לא מותירה מקום לפקפוק כי כל מבנה חדש לניהול קרקעות קק"ל מחייב התייחסות והסדר נאות לעניין זה. אחד מהתקדימים המשפטיים בנושא הוא עתירה של חברי מועצת מקרקעי ישראל (מטעם קק"ל) בבג"צ 5734/98 עזריאל נגד ועדת המשנה של מועצת מקרקעי ישראל, שבו קבע בית המשפט כי:

"הכלל בדבר ניגוד עניינים הפך זה מכבר לחלק מהמשפט המקובל נוסח ישראל שנוצר ונתגבש בפסיקתו של בית משפט זה. טעמו של הכלל בדבר ניגוד עניינים הוא כפול: ראשית טעם פרגמאטי - עובד הציבור, שבידו הופקדה סמכות, חייב להפעיל את סמכותו מתוך שהוא מעמיד לנגד עיניו את מכלול השיקולים הרלוונטיים להפעלתה של אותה סמכות, ושיקולים אלה בלבד. כאשר עובד הציבור נתון במצב של ניגוד עניינים, קיים חשש כי הוא ייקח בחשבון שעה שיפעיל את סמכותו, אף את האינטרס הנוגד. כתוצאה מכך עשויה לבוא הפעלה בלתי ראויה של הסמכות. חשש זה בא הדין למנוע.

שנית, טעם ערכי - קיומו של שירות ציבורי סדיר, אחראי ובעל עמדה ציבורית נאותה, מחייב אמון הציבור בכך שהחלטות עובדי הציבור הן ענייניות, ונעשות ביושר וההגינות. עובדת הימצאו של עובד הציבור במצב של ניגוד עניינים פוגעת באמון הציבור במערכת השלטונית. בלב הציבור מתעורר החשש כי שיקולים זרים מנחים את עובד הציבור, ואמונו במערכת השלטונית נפגם. חשש זה בא הדין למנוע. . .".

יצוין כי האיסור על ממלא תפקיד להיות בניגוד עניינים כולל גם הימצאות במצב פוטנציאלי העלול להביא לניגוד עניינים. בעניין זה יפים דברי נשיא בית המשפט העליון השופט אהרן ברק (בג"צ 531/79): "האיסור אינו חל רק על שיקול הדעת עצמו בביצוע הפעולה או התפקיד. האיסור הוא על הימצאות במצב בו עלול להיות ניגוד עניינים. מטרת הכלל היא למנוע את הרע בטרם יארע. הכלל צופה פני

העתידי. אין זה מעלה ואין זה מוריד אם בפועל שיקול הדעת הראוי. מטרת הכלל היא למנוע פיתוי מאדם ישר והגון, בבחינת אל תביאנו לידי ניסיון. על כן, אין צורך להוכיח בפועל קיומו של ניגוד עניינים. די בכך שקיימת אפשרות ממשית של ניגוד עניינים."

הנה כי כן, בעת קביעת המבנה והרכב של הגוף החדש, צריך יהיה להביא בחשבון את ההלכות הללו בהיות קק"ל גוף "דו-מהותי", ולהניח סידורים מתאימים שיאפשרו לבטא את עצמאות קק"ל ואופייה וגם לשמור על הנורמות המשפטיות שיצק בית המשפט העליון.

כמו כן, יש ליתן מענה לסוגיות נוספות שנדונו בהקשר של חברי מועצת ישראל והשלכתן על קביעת המבנה החדש: דרך מינויים וכשרותם של חברי הגוף החדש

יצוין בעניין זה, כי אף שהתיקון לחוק מינהל מקרקעי ישראל חולל שינוי בעניין כפי שנזכר, הרי שלא נחה דעת כולם, ואלה צפויים להעמיד במבחן ביקורתי ומשפטי את הרכב הגוף שיתמנה.

נזכיר בעניין זה את הצעתה של ד"ר רווית חננאל – "מינהל ציבורי תקין וסוגיית הייצוג בהרכב מועצת מקרקעי ישראל, הצעה לשינוי סעיף 4 בחוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך – 1960", הצעה שהוגשה לחברי ועדת גדיש - הוועדה לרפורמה במינהל מקרקעי ישראל, מאוגוסט 2004. מתוך דבריה:

"סוגיית הרכב מועצת מקרקעי ישראל ושאלת הייצוג, כפי שאלו באים לידי ביטוי בחוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960, עברו שינויים מהותיים במהלך שנות התשעים. אלא, שעל אף השינויים שהוכנסו, החוק במתכונתו הנוכחית אינו מאפשר ייצוג הולם לקבוצות אינטרס ומגזרים שונים בחברה הישראלית, מעבר למגזר החקלאי, ולכן עומד בסתירה לכללי מינהל ציבורי תקין ולעקרונות דמוקרטיים בסיסיים. לאור האמור לעיל, קיימת חובה ציבורית לשנות את החוק באופן שיעמוד בכללים של מינהל ציבורי תקין, המחייבים כל גוף ציבורי במדינה דמוקרטית".

ועודמה הצעה:

"... התיקון בחוק אומנם יוצר מגבלה ביחס לשיעורם של "בעלי העניין במדיניות הקרקעית" משום שהיא מגדירה בעלי עניין במדיניות הקרקעית רק מתוקף המשרה, ומתעלמת מהאפשרות שחבר יהיה בעל עניין בשל השתייכות מפלגתית, תנועתית או חברתית כלשהי. מכאן, שלמרות החשיבות הרבה של עקרונות אלה, החוק עדיין משאיר פתח למעורבות רבה של נציגי קבוצות עניין בעיקר מהמגזר החקלאי, בהתוויית המדיניות הקרקעית באמצעות החלטות המועצה (ברק-ארוז)".

שאלת הייצוג

- כיצד ואם לקבוע את מספר החברים שמייצגים אינטרסים שונים בהינתן שקק"ל מכתיבה לחבריה את עיקרון "טובת החברה" כערך עליון.

קביעת כללי התנהגות חברים

- חובת גילוי נאות כשקיימת זיקה לעסקה.
- איסור התקשרות עם הגוף וכיו"ב.

תקופת כהונה

כללים לפעולה באמצעות ועדות משנה

- חוק מינהל מקרקעי ישראל תש"ך - 1960 מחייב כיום פעולה באמצעות ועדות משנה. האם על הגוף החדש לטפל בקרקע עירונית ובקרקע חקלאית באמצעות ועדות משנה?
- איסור על יו"ר ועדה להיות בעל עניין במדיניות הקרקעית.

שומות

אחד הנושאים המורכבים, הבעייתיים והרגישים ביותר הוא קביעת הליכי שומות וערעור עליהם. נביא מדבריה של נחמה בוגין - שמאית מקרקעין, אגרונומית ומשפטנית - כפי שהתפרסמו בביטאון תנועת המושבים ביחס להליך השומה במינהל:

" אילו היה מדובר בגוף שולי וזניח אולי לא היינו נסערים כל כך, אך מדובר בגוף שחולש על למעלה מ-94% מהקרקעות במדינת ישראל (!) ומעורבותו בחיי כל אחד ואחת מאיתנו לא מאפשרת השלמה עם מצב זה. . . . המינהל קובע בעצמו את עקרונות גביית התשלומים בגין פעולותיו, עורך שומות באמצעות שמאי מקרקעין מטעמו (אגף שומת מקרקעין במשרד המשפטים ו/או שמאים ייצוגיים שמונו על ידו), ומעל הכול - אגף שומת מקרקעין שערך את השומה המקורית הוא זה המוסמך להכריע בערעור על שומה זו! הוא שאמרנו - רשות מחוקקת, מבצעת וגם שופטת!"

בהעברת הניהול במקרקעי קק"ל לידיה, יהיה צורך לענות על נושא תהליכי השומה שהוא בעל רגישות מיוחדת. היקפם הגדול של קרקעות קק"ל והיותם בעלי פוטנציאל גדול לשינויי ייעוד, יחייב להתייחס לעניין זה בעת הקמת גוף הניהול החדש.

איננו קובעים כאן מסמרות לגבי זהותו של גוף הניהול החדש, ברם הוא יצטרך להוות בכל מצב תאגיד משפטי, בין בחברה-בת ובין בחברה-אחות, והכרעה בסוגיה זו צריכה להביא בחשבון

את כלל הגורמים הרלוונטיים בעת גיבוש התהליך, כגון סוגיית הפטורים ממס ותוצאות המשא
ומתן עם המדינה.

פרק ל'

מדיניות ניהול מקרקעין ששווקו

על קק"ל לגבש החלטת מדיניות להתייחסות למקרקעין ששווקו ושנבנו על מקרקעיה בשלמותם או בחלקיהם. כמו כן יש לאבחן בין המגזר החקלאי למגזר העירוני ובין נכסים ששווקו למגורים ובין ששווקו לתעסוקה. עמדתנו בפרק זה תוצג בעל פה בפני מקבלי ההחלטות.

פרק ל"א

מדיניות ניהול מקרקעין לקרקעות שטרם שווקו

עמדתנו לגבי מדיניות מקרקעין שטרם שווקו היא שיש לאפיין את סוגי הקרקעות ואת מיקומן ולבחור מתחמים שבהם ניתן לשווק קרקעות בשלבי ביניים של התכנון ולפעול באמצעות כלים שונים משיווק המינהל. ניתן לשווק קרקע כעסקת קומבינציה; ניתן לבצע עסקת מקרקעין בפעולות של פינוי-בינוי; ניתן לבצע עסקת חליפין. ברם, לדעתנו קק"ל מחויבת לשווק את קרקעותיה בחכירה ולא בבעלות, משום שזהו המנדט הבסיסי שנתן לה העם היהודי במטרה לשמור על ההון לתקופה ארוכה. וכאן נשאלת השאלה האם להחכיר לתקופה ארוכה, כפי שעשה המינהל, דהיינו לתקופה של 198 שנה בחכירה מהוונת שמשמעותה המעשית היא העברת בעלות, או האם לשווק ל-49 שנה כפי שהיה נהוג בעבר או שמא לשווק בחכירה שאינה מהוונת.

לדעתנו על קק"ל לשווק את קרקעותיה ל-49 שנה עם אופציה ל-49 שנים נוספות, אולם תנאי למימוש האופציה הוא שלא חל שינוי נסיבות קיצוני בקרקע. באם חל שינוי כאמור - תוחזר הקרקע לקק"ל תמורת תשלום. בכל מקרה תשווק הקרקע בהיוון מלא ולא ב-91%.

פרק ל"ב

מערכת היחסים עם המינהל ורשויות המס בתקופת המעבר

הנושא יפורט בשיחה שבעל פה עם נושאי התפקידים הרלוונטיים בקק"ל.

פרק ל"ג

מערכת היחסים עם המינהל: חוזים פתוחים בתכנון ופיתוח בתקופת המעבר

מערכת היחסים עם המינהל לגבי חוזים פתוחים עם מתכננים ועם חברות מפתחות בתקופת המעבר נסקרו על ידנו בפרק י"ח, ושם המלצנו לקק"ל כיצד לפעול בתקופת המעבר לגבי חוזים פתוחים.

לגבי מערכת היחסים עם המינהל בתקופת מעבר, מהבחינה תקציבית: על קק"ל להגיע להסכם עם המינהל שלפיו בתקופת המעבר יהיה קצב תזרים המזומנים אחת לחודש, ובכל מקרה היקף הנכסים שיועברו לחזקת קק"ל ולניהולה יאפשר לה לקבל אשראי בלתי מוגבל מכל מוסד בנקאי, מאחר שהיא תהיה הגוף בעל העוצמה הכלכלית הגדולה ביותר במשק הישראלי. לחילופין, במסגרת חילופי הקרקעות הנמצאות בבעלות משותפת ובתהליך השיווק, קק"ל יכולה למכור את חלקה בתקופת המעבר למינהל ובכך להגדיל את תזרים המזומנים ולבצע הפרדה למעשה בין קרקעותיה לקרקעות המדינה.

ישנן מספר הצעות נוספות כיצד ניתן להפעיל את קק"ל תקציבית בתקופת המעבר - וכולן ידועות ופשוטות. על קק"ל להגיע להסכם עם רשויות המס לתקופת המעבר וזאת לאור ההסכם שייחתם לתקופה שלאחר ההפרדה, ובהתייחס לקרקעות קק"ל בנפרד מקרקעות בבעלות משותפת וכדומה.

פרק ל"ד

פרק הזמן הנדרש בין החלטה להפרדת נכסי קק"ל מהמינהל עד לניהול העצמאי

פרק הזמן הנדרש תלוי אך ורק באופן הכנת תוכנית המגירה וברמת הרזולוציה שלה. לדוגמא, אם תקבע תוכנית המגירה אך את הכללים לשמירה על הקרקע מבלי שתכין את חובות המכרז (פרט לתאריך וכדומה), יידרש פרק זמן ארוך לביצוע ההחלטה. ברם, אם תוכנית המגירה ארוך היא, ולא מגירה, דהיינו יוכן במסגרת תיק נהלים מפורט, וכן יוכנו כל תיקי המכרזים ויאופיינו כנדרש כל המערכות כמפורט בהצעתנו – יתקצר פרק הזמן משמעותית. לא ניתן לנקוב בזמן מדויק מאחר וחלק מהגורמים שקשורים לתהליך הפרדה אינם בשליטת קק"ל, כמו הליך שינוי החקיקה.

פרק ל"ה

תזרים המזומנים בתקופת המעבר ואומדן התקבולים לאחר ההפרדה

אומדן התקבולים לאחר ההפרדה לאור הניתוח של חברת גיאוקרטוגרפיה בנוגע להיקף קרקעות קק"ל עומד לדעתנו על 1.2 מיליארד ש"ח לשנה, וזאת גם בשנים הראשונות ולפני שתגיע קק"ל למיצוי יכולתה הניהולית מאחר שעליה לשווק גם קרקעות הנמצאות במצב של "הפקדה" וכדומה.

בכל מקרה ובכל תרחיש לאור היקף נכסיה לא תיתקל קק"ל תתקל בבעיה תזרימית שעליה תוכל להתגבר הן באמצעות הקדמת תקבולים מהמינהל, הן על ידי אשראי בנקאי והן על ידי שיווק מסיבי של קרקעות במצב הנוכחי.

פרק ל"ז

אפיון מערכת המחשוב לאחר ההפרדה

מערכת המחשוב של המינהל הנה מערכת מבוזרת, פונקציונאלית ומרוכזת מבחינה ניהולית. כל מחוז מהווה יחידה עצמאית ונתוני המחוז או היחידה נפרדים מנתוני יתר המחוזות. רוב הזנת הנתונים ועדכוןם נעשים במחוז עצמו. בכל המחוזות נמצאות אותן המערכות וההבדל ביניהן מתבטא רק בגודל בסיס הנתונים ובהיקף הפעילות. כך נשמרת האחידות התקנית בכל המחוזות.

בשונה ממשרדי ממשלה אחרים, פיתוח התוכנה ויישומה במחוזות ובהנהלה מתבצע על ידי עובדי המינהל באגף מידע, כך שמספר עובדי מערכת המידע והמחשוב שבמינהל הנו גדול משמעותית ביחס למשרדי ממשלה אחרים הדומים למינהל.

מאגרי המידע העיקריים במינהל הנם ספר הנכסים, רישום בעלות ומשכנתאות, מאגר מידע של תכנון, עתודות קרקע והוצאות פיתוח, מערכת מידע גיאוגרפי, מערכת משפטית, פיקוח משרד ממוחשב, מעקב החלטות, כוח אדם - נוכחות, ועדת חריגים, אחזור נהלים, החלטות מועצה, רישום ערבויות, שיווק, עסקאות, מכרזים, פיצול מגרשים, שינוי ייעוד וניצול, פינויים, העברת זכויות, תוספות בנייה, ארכיבים, תקבולים, תשלומים, אגרות, מעקב תקציבים, שמאות ובקרת פרויקטים, מרכז מידע לאזרח, "מודל מידע שכבתי רב-מימדי" המעלה מפה על מפה במספר רב של שכבות, מזעור הדמיה וניהול מסמכים.

אפיון מערכת המחשוב של קק"ל לאחר ההפרדה לא צריכה להיות שונה מהותית מזו של המינהל. התוכנות פותחו לאור הצרכים הספציפיים של המינהל ולרובן אין תוכנת מדף. על כן מוצע שבהסכם ההפרדה תיבחן האפשרות לרכוש חלק מהתוכנות שפותחו על ידי המינהל.

ניתן לייעל את הטיפול השוטף בקהל הלקוחות אם מרבית התשובות והפניות יהיו באמצעות האינטרנט, ובמקביל יהיו נותני השירותים לקק"ל במשרדי רישום הזכויות והפיקוח והבנקים מורשים להתחבר לרשת אקסטרה-נט.

לסיכום, החברה שתכין את תוכנית המגירה צריכה לאפיין את צורכי המחשוב של קק"ל, ובמקרה הנדון יש מה ללמוד מהמינהל, שכן התוכנות שבו הן ברמה טובה ויעילה.

פרק ל"ז

גוף "ירוק" מול גוף עסקי

לכאורה, לאחר הפרדת הניהול תצטרך הנהלת קק"ל להחליט האם היא גוף "ירוק" או גוף עסקי-כלכלי. לדעתנו קיימת בין השניים סתירה מסוימת, שכן גוף אידיאולוגי וגוף כלכלי שונים במהותם. לדעתנו, האנשים שתורמו לקק"ל ונתנו לה מנדט לפעול בשמם ראו לנגד עיניהם גוף אידיאולוגי שמטרתו ליישב יהודים בארץ ישראל. אולם, הם גם דאגו שהגוף יהיה כלכלי והאדמה תימסר בחכירה ולא בבעלות, בין השאר מאחר שרצו לשמור על ההון בידי קק"ל. האג'נדה של קק"ל הנה ציונית ועל כן היא ביצעה פרויקטים רבים ללא רווח, ולהיפך - תוך השקעה שלא חוזרת בפיתוח ההתיישבות, החקלאות במגזר הכפרי, במאגרי מים, בשיקום נחלים ובייעור.

פעולות אלו לא נעשו רק מתוך רווח עסקי. אדרבה, קק"ל אף השתמשה בתקבולי ערכי הקרקע למטרות ציוניות, ועל כן שמירה על איכות הסביבה והחיים היא אחת ממרכיבי פיתוח התיישבות היהודית בארץ ישראל, ואנו מניחים שאם היינו שואלים את תורמי קק"ל אם יש להם התנגדות לשמירה על איכות החיים והסביבה למרות שפעילות זו אינה כלכלית - הם היו ככל הנראה סומכים ידם על כך שאיכות החיים הנה מרכיב מהותי להתיישבות.

אומנם יתעוררו בנקודות זמן שונות שאלות ייחודיות לגבי פרויקטים ספציפיים וכאן יהיה צריך להפעיל את השכל הישר ולהחליט מה עדיף - איכות החיים והסביבה או שיקולים כלכליים.

פרק ל"ח

עלות התפעול: כיום ולאחר ההפרדה

עץ המבנה הארגוני של החברה שתפעיל את ניהול הנכסים שורטט על ידנו, עלות הפעלת המנגנון תפורט ותתואר על ידנו בשיחה שבעל פה עם נושאי התפקידים הרלוונטים בקק"ל.

פרק ל"ט

הכנת אוגדן נוהלי עבודה - צמצום הבירוקרטיה

רכיב מרכזי ביעילות המנגנון שינהל את נכסי קק"ל יתבסס על נוהלי עבודה פשוטים ושקופים אם רק תדע קק"ל לפשט את ההליכים ולא תדרוש חגורה ושלייקס. ככל שמכין אוגדני הנהלים יהיה חסר ביטחון וידרוש אין ספור מסמכים וועדות שונות ומשונות לאישור פעולות- ייכשל המנגנון. ניתן ללמוד מגופים עסקיים במגזר הפרטי שהכינו תיקי נהלים פשוטים וברורים, שמחד אינם מסורבלים ומאידך שומרים על זכויות הארגון ומונעים ממנו נזקים.

הרחבת סמכויות מקבלי ההחלטות בדרגי הביניים והאצלת סמכות בתחומי אחריות ובסדרי גודל תקציביים יפזרו את הניהול, כך שלא כל דבר קטן יובא ל"מסלול אדום" וייצור פקק במוקד קבלת ההחלטות בחדר המנכ"ל. תהליך הכנת אוגדן הנהלים יבוא לאחר גיבוש המדיניות, ונדרש צוות מצומצם שימליץ לדירקטוריון על המדיניות. דירקטוריון קק"ל צריך להתרכז בנושא זה באמצעות ישיבות רבות, ולאחר קבלת ההחלטות יוכן תיק הנהלים.

פרק ז'

משמעות ה"תחרות" בין המינהל לקק"ל – בעבור קק"ל, האזרח והמדינה

אין לנו ספק כי לו תפעל קק"ל ביעילות, יקום גוף תחרותי למינהל ואז יתייעל גם המינהל. אם קק"ל תבצע רישום זכויות באופן מהיר ויעיל באמצעות חברות פרטיות - המינהל לא יעמוד מהצד וישקיף על התהליך, אלא יחקה אותו.

אם קק"ל תשמור על קרקעותיה בצורה אדוקה והרמטית, לא יתרץ המינהל את מחדליו בגורמי חוץ כמשטרה וכבתי משפט.

אם קק"ל תבצע שיווק קרקעות באמצעים מגוונים, לא יקפא המינהל על שמריו: הגדלת היצע הקרקעות העומדות לשיווק יוריד את מחירן (כשההיצע יעלה על הביקוש). לקק"ל אסור לתאם שיווק עם המינהל, אולם בפועל אם קק"ל תהיה גוף זריז, יעיל ואמין - ירכשו הלקוחות זכויות מקק"ל ולא מהמינהל, בהנחה ששני הגופים ישווקו במקביל קרקעות באותו מתחם.

פרק מ"א

מדיניות מקרקעין לאומית: אחידות מול בידול

המרכז הבינתחומי בהרצליה פרסם חוברת במסגרת ממשל חדש בישראל, ובה המלצות לצמצום המעורבות הציבורית בניהול המקרקעין. כותבי ההמלצות היו עו"ד גדעון ויתקין ואחד מחברי הוועדה. בהמלצות נותחו היתרונות והחסרונות של מדיניות הקרקעות הלאומיות לעומת בידול. בהקשר זה ראו עמודים 19-28 במאמר, וכן את המחקר שפרסמה פרופסור רחל אלטרמן במכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות - "בין הפרטה להמשך הבעלות הלאומית - מדיניות קרקע עתידית לישראל".

המסקנה מדבריהם היא שקיימים יתרונות במעורבות הציבורית בניהול המקרקעין, יתרונות שיישמרו גם במסגרת הפרדת הניהול מאחר שלא מדובר על הפרטה אלא על קיום שני גופים: אחד גדול - המינהל, שימקסם את יתרונות הבעלות הציבורית בקרקע, והשני קטן יותר - קק"ל, שמצד אחד ייתן מענה כחברה פרטית לחסרונות שבמעורבות הציבורית ומאידך, מאחר שקק"ל רוצה לשמור על ההון הנכסי שלה, יישמרו גם היתרונות של בעלות מרוכזת בידי גוף כקק"ל.

החיסרון בניהול עצמי של נכסי קק"ל הנו שקק"ל יכולה להשפיע על מחירי השוק, מאחר שתוכנית השיווק שלה לא תהיה מתואמת עם המינהל וכך היא עלולה להציף את השוק באזור מסוים ומחירי הקרקעות ירדו באין ביקוש. מאידך, קק"ל יכולה לתכנן את שיווקה באזור מסוים על מנת להביא לשינויים דמוגרפים. כך לדוגמא, אם קק"ל רוצה לחזק את ההתיישבות הכפרית-קהילתית בצפון הארץ, יכולה היא לפתח את אדמותיה ביישובים ו/או לרכוש אדמות לצורכי הרחבת היישובים, ולא לשווק את קרקעותיה באזור "מלכת הקריות". כשאנו אומרים "לא לשווק" אין זה אומר שלא לתכנן, ברם אם על מדף השיווק יש לנו מוצרים ברמות תכנון שונות, ניתן להוסיף שיקולים מה ומתי לשווק ולא לשווק בכדי שיהיה כסף למשכורות. כך תוכל קק"ל לשווק את קרקעותיה לא רק בהיבט הכלכלי אלא גם בהיבט הציוני והחברתי.

קק"ל יכולה גם לחבור למינהל ולשווק יחידת קרקע בבעלות משותפת. אנו אומרים "יכולה" כאשר במצב הנוכחי היא לא יכולה לעשות כלום, שכן כיום אין לה כלים ויכולות לממש את מדיניותה, ואילו בהפרדת הניהול יהיו לה היתרונות של מעורבות ציבורית וגם היכולת למקסם את הכנסותיה ולהפנות את התמורות לפרויקטים ציוניים שבתוכנית עבודתה.

פרק מ"ב

מדיניות ההיוון ופגיעתה בבעלות הריאלית בקרקע

הנושא יפורט בשיחה שבעל פה עם נושאי התפקידים הרלוונטים בקק"ל.

פרק מ"ג

החלטות מועצת מקרקעי ישראל והצורך ליישמן/לתקנן/לבטלן/להתאימן

הנושא יפורט בשיחה שבעל פה עם נושאי התפקידים הרלוונטים בקק"ל.

סיכום

בעבודתנו זו פרשנו את מלוא רוחב היריעה האפשרית, על מנת לבחון את מכלול הנושאים הנוגעים לשאלת הפרדת ניהול מקרקעי הקרן הקיימת לישראל מניהול המינהל, ואין ספק כי הסוגיה מורכבת וסבוכה.

לא נכחז כי אנו ערים לקשיים הרבים שיעמדו בתהליך יישום המלצתנו, ככל שאלה תאומצנה על ידי המוסדות המוסמכים של קק"ל.

ברם, במאזן השיקולים נוטה הכף לצד הצורך בקבלת הכרעה היסטורית להשבת מקרקעי העם היהודי לניהול עצמי שיתבצע באמצעות התנועה הציונית על ידי הקרן שהקימה לשם כך: הקרן הקיימת לישראל.

קניינה של הקרן הקיימת בקרקע הוא קניינו של העם היהודי, אשר מכספי תרומותיו גאלה קק"ל את הקרקע והניחה את הבסיס הקרקעי להתיישבות ולהקמת הבית הלאומי. על הקרן הקיימת לישראל לעשות ככל שלא ידה על מנת לשמור את קניין העם היהודי באדמתו עדי עד.