

מבקשים את נפשה של קק"ל

עמיעד (עדי) ניב

יו"ר המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע

שני נושאים דומיננטיים עומדים היום על סדר יומם של קובעי המדיניות הקרקעית הלאומית בישראל. הנושא הראשון הוא ההמלצות של "ועדת גדיש", שלהן הוצמד המונח "רפורמה קרקעית"; הנושא השני: המלצות "ועדת הבר" – אשר על פי כתב המינוי שלה עסקה בזכויות בחלקת המגורים ביישובים החקלאיים. המלצות אלה אמורות להחליף את כל סעיפי החלטה 979 של מועצת מקרקעי ישראל. את שתי הוועדות מינה אהוד אולמרט, אז יושב ראש מועצת מקרקעי ישראל. "ועדת הבר" מונתה לפי דרישת היועץ המשפטי לממשלה, אשר לא אפשר לשר האוצר לחתום על החלטה 979 כלשונה; ואילו משימתה של "ועדת גדיש" הוגדרה עם הקמתה: לבחון את דרכי ההתנהלות של מינהל מקרקעי ישראל ואת ההיבטים השונים של האסטרטגיה הקרקעית שלפיה פועל המינהל מזה זמן רב. המטרה הראשית שהציב יו"ר מועצת מקרקעי ישראל בפני ועדה זו הייתה צמצום החיכוך הקיים בין מינהל מקרקעי ישראל לבין האזרח הנזקק לשירותיו.

המלצות "ועדת גדיש" עוסקות במספר היבטים של הנהגים הקרקעיים אשר לפיהם פועלות שלוחות הממשלה העוסקות בענייני המקרקעין הלאומיים – ובעיקר מינהל מקרקעי ישראל. ההמלצות אף נוגעות למערך הסבוך של היחסים הכלכליים בין המדינה לבין קרן קימת ולקרקעות של קק"ל עצמה. המלצות הצוות שסיכם את המלצות הוועדה מצדדות למעשה בהפרטתה של הקרקע העירונית ככל האפשר ובהעברת חלקות קרקע המצויות במרכזי האוכלוסין האורבניים לבעלותם הישירה של הדיירים המתגוררים בהם. בהקשר לכך יש לזכור כי חלק גדול מהדיירים בשטחי הבנייה הרוויה מימשו את הצעת המינהל, שניתנה להם לפני שנים לא רבות, והיוונו את דמי החכירה השוטפים בגין הקרקעות שעליהן ממוקמות דירות המגורים שלהם. התוצאה: דיירים אלה שוב אינם משלמים דמי חכירה שנתיים (דח"ש). מבחינה משפטית, דיירים אלה אמנם אינם בעלי הקרקע שעליה הם יושבים, אולם מן ההיבט המעשי, היוונו דמי החכירה הפך אותם למעין בעלים שההלכה לגביהם היא מעין בעלות כמעט מלאה. בהקשר זה ראוי להבין כי חכירה ל-49 שנה, ל-99 שנה, או אפילו ל-198 שנה, דינה למעשה כבעלות,

אף אם אין היא קרויה בעלות ואין בידי המחזיק בה מסמך המאשר את בעלותו. אך כאשר החוזה מהוּן ודמי החכירה השנתיים הוּנו ושולמו באופן חד-פעמי, פירושו של דבר שמדובר ב"נכס" שבבעלותו של המחזיק בו.

למותר לציין כי כמעט כל אזרח בישראל נזקק לשירותים המקצועיים השוטפים של מינהל מקרקעי ישראל, וזאת בשל העובדה שבאופן פורמלי, בישראל כמעט ואין קרקע שהיא בבעלות פרטית. כמעט 93 אחוזים מקרקעות המדינה, רשות הפיתוח וקרן קימת הינן קרקעות המוגדרות "ציבוריות" ומנהלות בידי גוף ממלכתי מרכזי, המוסמך לכך בחוק ברור ומובהק: גוף מנהל זה הוא מינהל מקרקעי ישראל. כתוצאה ממצב זה ובגלל העובדה שרוב אזרחי המדינה נזקקים, מעת לעת, לשירותי המינהל, ברור כי קיים, באורח תמידי, חיכוך ברמה מסוימת בין המוסד הממשלתי בעל הסמכות הבלעדית בנושא כלכלי כה דומיננטי לבין האזרחים הנזקקים לשירותיו. כל מי שמצוי בנושא יודע כי נוכח העומס הרב של פניות האזרחים אל המינהל – עומס שאליו מצטרפים גם פתלתלות החוקים והתקנות השונים שבהם כרוכה בישראל בעלות על דירה, כמו גם חכירה של קרקעות מסוגים שונים למטרות כלכליות ולא-כלכליות שונות – המגע עם המינהל כרוך לעתים לא רק בחיכוך אלא גם בסבל.

פרט להמלצה להפריט את הדיור על קרקע עירונית, המליצה "ועדת גדיש" – והממשלה אישרה המלצות אלה – כי קרן קימת תעביר לבעלות המדינה את קרקעותיה המצויות במרכזי הערים שעליהן קיימת בנייה רוויה או צמודת קרקע, או שבנויים עליהן מפעלים תעשייתיים ומסחריים. מטרת המדינה היא להעביר לבעלות החוכרים את הבעלות על קרקעות אלה, תמורת תשלום חד-פעמי שיוגדר וייקבע. בתמורה תעביר הממשלה לבעלות קק"ל קרקעות חלופיות בנגב ובגליל. בסך הכל תעביר הממשלה לבעלות קק"ל קרקעות בכמות כזו שתשמור על יחס הבעלות של קק"ל בקרקעות ישראל. כיום מצויים בבעלות קק"ל כ-13 אחוזים מקרקעות ישראל. אבל אֵלֶיה וקוץ בה – החלק העיקרי של הקרקעות שקק"ל אמורה למסור למדינה מצוי באזורי הארץ המרכזיים, ועל כן שוויין הכלכלי גבוה לאין ערוך משווי הקרקעות שאותן תוכל הממשלה להעמיד לרשות קק"ל באזורי הפריפריה.

כדי לפצות את קק"ל על פער שווי הקרקעות, אמורה הממשלה להעביר לקק"ל סכום כספי שיכסה את הפרשי השווי. גובה הפיצוי עדיין לא נקבע סופית והוא שנוי במחלוקת

מבקשים את נפשה של קק"ל

בין קק"ל לממשלה. מחלוקת זו היא יסודית כל כך, עד שהיא מערימה קושי רב על אפשרות הביצוע של התכנית כולה.

בנוסף לכל אלה מבקשת הממשלה גם להקטין את חלקה של קרן קימת בשותפותה במינהל מקרקעי ישראל. כיום שותפה קק"ל ב-49 אחוזים במינהל וזה גם חלקה במועצת מקרקעי ישראל. מועצת המקרקעין היא הגוף הסטטוטורי הממלכתי העליון, הפועל על פי החוק, שבסמכותו הבלעדית – ולא בסמכות הממשלה – לקבוע את מדיניותה הקרקעית של ישראל (משמעות הדבר היא שהחלטה של ממשלת ישראל בענייני מקרקעין מהווה רק המלצה למועצת מקרקעי ישראל). עתה מבקשת הממשלה להקטין את ייצוג קק"ל במועצת המקרקעין ובמינהל לשיעור של 13 אחוזים בלבד, שהם חלקה היחסי של קק"ל במקרקעי מדינת ישראל.

**"תטרת ההחלטה
הואצאת בשלבי
גיבוש במועצת
המקרקעין היא
להחליף את
'97 ולקבוע סוף
סוף את זכויותיהם
של התושבים
ביישובים
החקלאיים
לגבי חלקת
האגורים שבה
הם מתגוררים זה
שנים ללא זכויות
מוגדרות".**

אם תמומש דרישת הממשלה, עלולה קרן קימת לאבד מכוחה ואף להידרדר לעמדת נחיתות בכל מה שקשור למדיניות הקרקעית הלאומית. אמנם נכון כי על פי ההסדר החדש המוצע, קק"ל אינה נפרדת ממנהל מקרקעי ישראל, אשר ימשיך לנהל את קרקעותיה – על אף המגמה שהסתמנה בשנים האחרונות של הינתקות קק"ל מהמינהל ופנייה לכיוון ניהול עצמי של קרקעותיה. אך גם לסוגיה זו עדיין לא נמצא פתרון ועל כן גם היא מצויה תחת סימן שאלה גדול.

עד כה לא קיבלה קק"ל את פירוט השטחים שמציעה לה הממשלה כשטחי חליפין לשטחים העירוניים שהיא מעבירה לבעלות המדינה, ועל כן גם אין אפשרות להעריך את שווי הקרקעות האלה, שעדיין אינן מוגדרות ואינן מזהות. זאת ועוד – עד היום לא נעשתה כל הערכה כלכלית של הערך הנוכחי הנקי של ההכנסות הצפויות מדמי חכירה שנתיים של אותן קרקעות שקק"ל מתבקשת להעביר לבעלות הממשלה.

כל הנושאים האלה, הקרויים בעגה הציבורית "הרפורמה הקרקעית", מצויים בתהליך של דיון שעדיין לא הגיע לידי סיכום. אך בהקשר זה, השאלה המרכזית הנשאלת היא האם אכן מדובר ברפורמה קרקעית או שמא זו סמנטיקה בלבד.

למרות ההסתייגויות ודברי הביקורת שהועלו כאן קיימים לא מעט היבטים חיוביים בהסכם האמור להתגבש בין הממשלה לבין קרן קימת. היבט אחד: החל במועד כריתת ההסכם יוכל כל אזרח ישראלי להגיש את מועמדותו לכל מכרז קרקע עירונית שיפורסם על ידי מינהל מקרקעי ישראל, ועובדה זו פירושה מידתיות מובהקת ושוויון אזרחי מוחלט בנוגע לרכישת קרקעות מדינה, בהתאם לדרישות בג"צ. היבט חיובי נוסף: קרן קימת תשוב למלא באופן מלא את תפקידה ההיסטורי הכולל אחריות מרכזית לנושאים כגון ייעור; פיתוח קרקעות בעיקר בפריפריה; הכנת תשתיות להתיישבות חדשה ועידודה של התיישבות זו בעיקר באזורי הנגב והגליל. ועוד: קק"ל תוכל להתפנות לעשייה קרקעית תשתיתית בתחומים "ירוקים" מובהקים כמו שיקום נחלי ישראל.

באשר להמלצות הוועדה הממלכתית שמונתה על ידי יו"ר מועצת מקרקעי ישראל לעסוק בתכנית חלופית להחלטה 979 של מועצת המקרקעין, הרי שהמלצות "ועדת הבר", העוסקות בקביעת הזכויות בחלקת המגורים ביישובים החקלאיים – המושבים והקיבוצים – הוגשו למועצת המקרקעין, נדונו שם ואושרו עקרונית אם כי נוסחן המדויק עדיין נמצא בשלבי גיבוש סופיים. מטרת ההחלטה האמורה להחליף את "979" היא לקבוע סוף סוף את זכויותיהם של התושבים ביישובים החקלאיים בחלקת המגורים שבה הם מתגוררים זה שנים ללא זכויות מוגדרות. אם וכאשר תתקבל ההחלטה במועצת המקרקעין, יוכל כל תושב יישוב חקלאי להצטרף להסדר החדש. עם ההצטרפות יבוטלו כל ההוראות שהיו קיימות בעבר במסגרת ההסכמים השונים של היישובים החקלאיים עם המינהל.

במסגרת ההחלטה המוצעת, מדובר בעיקר במתן זכויות למשפחה, ללא התחשבות בנושאים כמו "בן ממשין". כלומר: הדרישה "העתיקה" לרצף בין דורי תבוטל. הכוונה לפי ההצעה החדשה היא להעניק למשפחה כמושב זכויות ליצור לעצמה את חלקת מגוריה אשר בכעלותה בתחום מוגדר של עד 375 מ"ר, וליחידת משפחה בקיבוץ תהיה זכות לארגן לעצמה את מגוריה בשטח של עד 160 מ"ר בבעלותה. בהתאם להסדר החדש תינתן לחוכר הקרקע העצמאי אפשרות לדרוש את מלוא הזכויות למגורים

מבקשים את נפשה של קק"ל

בחלקת המגורים תמורת תשלום נמוך ביותר. דמי החכירה הבסיסיים יהיו בשיעור של 3.75 אחוזים מערך הקרקע של חלקת המגורים, כפי שייקבע לפי שומה פרטנית.

הנושא סבוך ומורכב, ואפשר לדרון כמעט ללא סוף בכל מה שקשור להקניית הזכויות בחלקות המגורים ביישובים החקלאיים. אולם דבר אחד מרכזי ראוי לציון – הנושא הכאוב ומעורר המחלוקות הזה, שבמהלך שנים רבות לא נמצא לו פתרון מקצועי מהותי, עומד לבוא לידי סיומו בדרך מקצועית מאוד.