

הממשלה אימצה באורח שרירותי וללא דיון ציבורי את החלופה ש"ועדת גדיש" לא המליצה עליה

עו"ד מאיר אלפייה
היועץ המשפטי של קק"ל

אין זה סוד שבקרון קיימת מתחולל ויכוח נוקב לגבי ההסכם המתרקם עם מינהל מקרקעי ישראל. כל מי שיש לו קשר לנושא יודע כי המחלוקת נסֶפָה על עניין יסודי, עמוק והיסטורי. מול הנושא הערכי העקרוני עומד לחץ של המערכת הפקידותית במינהל מקרקעי ישראל, שמטרתו להשיג נוחות מינהלית. אין מדובר בצעד שמהותו מניעת "חיכוך" בירוקרטי לטובת הציבור – ברור כי העיקר הוא הניהול הקל של הקרקע, המתאפשר כשהחרב של "טובת החוכרים" אינה מתנופפת עוד מעל ראש המחכירים. מאבקי כוח כאלה כבר התרחשו בעבר כאשר העבירו את תקנות ההיוון. גם אז היו ויכוחים נוקבים ועמוקים, וגם אז, כשם אותה פרה קדושה של מניעת חיכוך בין האזרח למדינה, אושר ההיוון. עתה, תחת אותה סיסמה, יש דרישה להפריט את הקרקע ולהעביר את הבעלות בה לאזרחים המתגוררים עליה.

איך שלא נגדיר את הדיון בנושא, ועל אף הניסיון לגלוש לסיסמאות בעד יעילות וטובת האזרח – האמת פשוטה וברורה כשמש: העברת הבעלות מתנגשת ברעיון היסודי של הבעלות הלאומית על הקרקע, שהוא רעיון יסוד של קרון קימת. פירושו של רעיון זה הוא: מי שמחזיק בבעלות על הקרקע הוא הציבור, הלאום, המדינה. לא הפרט.

בימים אלה אנו מציינים מאה וחמש שנים להיווסדה של קרון קימת, שאת יסודה כוננו בקונגרס הציוני החמישי בשנת 1901, ובו נקבעו גם יסודות פעולתה, המכילים את העיקרון המקודש שלפיו הבעלות על קרקע לאומית נשארת לצמיחות בידי הלאום ואיננה מועברת לאזרחים, לחוכרים. קרון קימת הנחילה למדינת ישראל את משטר החכירה של הקרקע הלאומית במשך עשרות שנים. היא השרישה את הרעיון של גאולת הקרקע, של פיתוחה לאורה של "תורת החכירה". הרעיון הזה לא היה רק לאומי במהותו, אף כי בחזונו של המייסדים ניצב הרעיון הלאומי והדתי ברמת חשיבות עליונה. אבל זה

הממשלה אימצה באורח שרירותי וללא דיון ציבורי את החלופה ש"ועדת גדיש" לא המליצה עליה

לא רק זה. הפסוק "והארץ לא תימכר לצמיתות כי לי כל הארץ" (ויקרא כ"ה) שיקף גם השקפת עולם סוציאליסטית, חברתית. משטר החכירה נועד בין היתר לאפשר למדינה, לריבון, את השליטה על המקרקעין, כיוון שהמקרקעין הם חֲזָקָה לדורות, לנצח, וצריך שהגוף המנהל את מקרקעין הלאום יראה את הדברים לטווח רחוק.

על שיטת החכירה נבְּנָה, נדבכים נדבכים, כל משטר המקרקעין בארץ ישראל עוד בטרם קמה המדינה. כאשר נוסדה מדינת ישראל, נוצר צורך להתאים את אופן ניהול המקרקעין למצב החדש, ולכן הוחלט על הקמת מינהל

**"האסיפה
הכללית של
קק"ל שיוחה
באופן יוצא מן
הכלל וחד-פעמי
את העיקרון של
שיטת החכירה
רק לגבי הסכם
עם המדינה".**

מקרקעי ישראל. בין בעלי הקרקע – קק"ל והמדינה – נכרתה אמנה, ובעקבותיה חוקקו כל חוקי המקרקעין. האמנה הזו עמדה לעיני המחוקק, לעיני הכנסת, כשזו חוקקה את חוק יסוד: מקרקעי ישראל. בסעיף המרכזי של חוק זה נקבע כי הבעלות במקרקעי ישראל לא תועבר לרשות הפרט, אם במקרה ואם בדרך אחרת. אחר כך, באותה נשימה, נקבעו בחוק היוצאים מהכלל: נקבע שאין להעביר בעלות, אלא בהסכמת קק"ל, נקבע כי אפשריים חליפין פנימיים בין המדינה לבין רשות הפיתוח ולבין קק"ל. התזכיר של קק"ל הדן בחוק מאפשר העברת בעלות על קרקעות אך ורק בחליפין, אם כי בתזכיר לא נקבעו גופים שרק הם מותרים לחליפין אלא דובר על חליפין של קרקע בכלל. אבל יחד עם זאת נקבע עקרון יסוד שאין להעביר בעלות על הקרקע תמורת כסף, אלא רק בחליפין של קרקעות. העיקרון הזה עומד ביסוד הווייתה של קרן קימת עד היום.

"ועדת גדיש" איננה הראשונה שדנה בנושא המקרקעין וכבר התקיימו דיונים רבים על המלצות ועדות שונות בעבר, אבל זו הפעם הראשונה שהמלצות ועדה מולידות משא ומתן להסדר מקיף בין המדינה לבין קק"ל. אנו נאלצים להודות שהעניין מזור למדי בעינינו, משום שבהגדרת המשימות של הוועדה לא דובר דווקא על שינוי עקרונות יסוד.

כדי לאפשר את חתימת ההסכם החדש עם המדינה בעקבות דו"ח "ועדת גדיש", התכנסה האסיפה הכללית של קרן קימת ושינתה באופן יוצא מהכלל וחד-פעמי את העיקרון

הזה, וזאת אך ורק לגבי הסכם עם המדינה, אם ייכרת. שינוי זה נדרש כיוון שהחלק הארי של התמורה שתקבל קק"ל במסגרת ההסכם יהיה בכסף. האסיפה הכללית של קק"ל גם החליטה שכל הסכם שיושג יובא לאישורה. כיום מאפשרת האסיפה הכללית להתקשר אך ורק לגבי מקרקעין מבונים שאינם תפוסים. לדעתי עלינו לדרוש בנושא מכל היבטיו בכל כובד הראש הראוי ולהקציב לכך את כל הזמן שיידרש. בנושאים מהותיים שכאלה אסור לפעול כשחבר דמוקלס תלויה מעל ראשינו. אנו, מצדנו, ננהל את המשא ומתן אך ורק לפי האינטרסים של קרן קימת. יחד עם זאת אני מאוד מקווה שלא ייעשה ניסיון להעביר את "דו"ח גדיש" בניגוד לדעתה של קק"ל.

"ועדת גדיש" קבעה שתי חלופות בנושא העברת הזכויות לחוכר, וגם בכך עוררה לא מעט תמיהות. כאפשרות אחת היא קבעה את הפרטת הבעלות והעברתה לחוכר, וכאפשרות שנייה הציעה הסכם חכירה ארוך טווח. המלצת הוועדה הייתה לבחור בנתיב החכירה ארוכת הטווח, אולם ממשלת ישראל החליטה, משום מה, לאמץ דווקא את החלופה הלא-מומלצת ב"ועדת גדיש", כלומר את החלופה של הענקת זכויות הבעלות לחוכר תמורת תשלום חד-פעמי – ובכך הביאה את מצב הדברים לידי אבסורד, שהרי שמירת הבעלות הלאומית על הקרקע היא עיקרון היסטורי בן מאה וחמש שנים, שליווה את כל המשטר הקרקעי בארץ מראשית המאה ה-20, ואומץ בידי מדינת ישראל ואף שולב בחוקיה. מעבר לכך, חוקי המקרקעין של ישראל קבעו שהבעלות לא תופרט בכל מקרקעי ישראל, לא רק במקרקעי קק"ל, כלומר: מדינת ישראל אימצה את עקרון היסוד של קק"ל, הקימה גוף שינהל את הקרקעות במשותף עם קק"ל, וקבעה באמנה שבמקרקעי קק"ל לא תתבצע כל פעולה בניגוד לתזכיר ולתקנות קק"ל. והנה לפתע, ממשלת ישראל מאמצת עיקרון המנוגד לחוק היסוד שהיא עצמה חוקקה, ואף הובילה לחקיקתו בשיתוף עם קק"ל. וכל המהפך הגדול הזה נעשה ללא כל דיון ציבורי מעמיק, בניגוד להמלצת הוועדה שדנה בנושא, ומבלי לשאול את דעתה של קק"ל בנושא, כאילו היא אינה שותפה לכל העניין. ככה סתם, ללא כל הסבר, הולכים לבטל עיקרון בן מאה וחמש שנים ועוד מבלי לשאול את דעתה של קק"ל, כאילו אינה שותפה לכל העניין.

מעולם לא נהגה ממשלה כלשהי בדרך מוזרה כזו. כך, למשל, אחרי שהוגשו המלצות "ועדת רונן", הוזמן יו"ר קק"ל לשאת דברים בפני הממשלה. תוצאות אותו דיון היו שקק"ל הייתה פטורה מתחולת מסקנות "ועדת רונן" לגבי העברת בעלות במקרקעין. מה קרה עכשיו? אף כי התקבלה החלטה החורגת מן ההמלצות הרשמיות, לפתע פתאום

הממשלה אימצה באורח שרירותי וללא דיון ציבורי את החלופה ש"ועדת גדיש" לא המליצה עליה

מקבלת הממשלה דווקא את החלופה ש"ועדת גדיש" לא המליצה עליה, לא מזמינים את נציג קק"ל להביע את עמדת הארגון, ואף לא טורחים – אפילו לא למראית עין – לקיים דיון ציבורי כלשהו בנושא.

"ועדת גדיש" המליצה גם לצמצם מאוד את ייצוגה של קק"ל במועצת המקרקעין. גם בעניין זה יש משהו מוזר, שלא לומר צביעות, משום שבעצם לא מדובר בעניין מספרי כלל. האם יש משהו שיכול באמת ובתמים להאמין שבשנות החמישים, כאשר הוקם המינהל, ראשו לא ידעו חשבון? לא ידעו כמה קרקעות יש לקק"ל? לא ידעו בכמה אחוזי בעלות על הקרקע קרן קימת נכנסת למועצת המקרקעין? השותפות השווה לא נבעה מטעות אריתמטית. לקק"ל הוצעה שותפות שווה עם המדינה במועצת המקרקעין, משום שהיה ידוע שקרן קימת הניחה את הבסיס הקרקעי להקמת המדינה, וכי ההתיישבות קמה על בסיס אדמות שרכשה קק"ל. ומה קרה היום? פתאום כולם למדו לעשות חשבון והתאמות שקלול? בוודאי שלא. גם אז וגם היום כולם יודעים היטב את החשבון. יודעים מה זה קרן קימת, יודעים מה זה העם היהודי ומה תפקידה של קק"ל בנאמנות, בתפקיד הנציג החשוב ביותר של העם היהודי. נראה כי מדובר כאן בניסיון לצמצם את השפעתה החשובה של קק"ל בכל נושאי המקרקעין, ובכל עניין. כל ניסיון להסביר את גורמי המעשה המוצע הזה בדרכים של ייצוג מספרי נעשה מתוך כוונה להימנע מתיאור המצב כהווייתו. גם כמציאות הקיימת היום במדינת ישראל אסור לצמצם את נציגות קק"ל במועצת המקרקעין, ואם המלצה זו תתממש ותוקם "ועדת התיאום" המוצעת, שוב לא תוכל קק"ל לממש את ההשפעה שצריך שתהיה לה.

בעיה נוספת בהסדר המוצע נעוצה בשווי המקרקעין שקק"ל מעבירה למדינה. צריך שיהיה ברור לחלוטין: הערכת שווי המקרקעין לא תיעשה על בסיס שומה. אין אפשרות

מעשית לקבוע שומה בזמן קצר. אם כך כיצד ייקבע השווי? גם לכך נמצאה נוסחה שאינה לטובת קק"ל, וכך היא קובעת: קק"ל תקבל בתמורה למסירת המקרקעין לידי המדינה סכום שלפי דעתה יאפשר לה לקיים את פעילותה בעתיד. זו בוודאות אינה הדרך הנכונה לקבוע תמורה לקק"ל אם תחליף נכסים עם המדינה. אבל נוסחה זו אינה שומה.

קיימות, כמובן, עוד מספר בעיות "קטנות" שצריך למצוא להן פתרון. למשל: מה גורלם של חובות המינהל לקק"ל בסך חצי מיליארד שקלים בקירוב? מי ישלם את היטלי ההשכחה? לשאלות האלה עדיין אין פתרון. ומן הטעם הזה אני ממליץ לקק"ל שלא להסכים להסכם המוצע, בשום מצב ובשום תנאי, עד שהמדינה תסכים לשאת בתשלום כל היטל ההשכחה. הכוונה להחליט החלטות בעייתיות ולהאמין ש"יהיה בסדר" תהיה טעות חמורה – הדבר יגרום לכך שקק"ל תוטל לתוך כאוס מתמשך ומחלוקות כספיות חמורות עם הרשויות המקומיות שבתחומן נמצאות הקרקעות. את כל הבעיות הכספיות האלה חובה לפתור לפני שההסכם ייחתם. דבר אחד ברור, אי אפשר לכרות הסכם בשיטת ה"חאפ" – קק"ל זקוקה לזמן כדי ללכנ את כל הסוגיות והמחלוקות. מנקודת ראותה של קק"ל, אני מקווה ש"דו"ח גדיש" לא יאושר לפני מיצוי כל נתיבי ההידברות בין המדינה לקק"ל.