

# חילופי קרקעות – בינתיים הכול דיבורים

מאיר אלפיה

היועץ המשפטי של קק"ל

כדי שלא תהיה טעות בהכנת המציאות בנושא חילופי הקרקעות המתוכננים בין קק"ל למדינה, ראוי להבין עובדה בסיסית אחת – עד עתה הכול דיבורים. עדיין לא קיים כל הסכם בין קרן קימת למדינה. נכון שהיו מגעים, נכון שהיו הבנות, נכון שבתחומים מסוימים חילוקי הדעות הם מהותיים, אבל בשלב זה של המלחמה, הנושא המרכזי והחשוב שעל הפרק עדיין לא התגבש לכלל הסכם.

הדיונים בין קרן קימת לבין המדינה (קרי: האוצר) הם תולדה של מסקנות ועדת גדיש, שהמליצה שקרן קימת תנהל משא ומתן עם המדינה על הסוגיות שנוגעות לה. מכיוון שבמהלך דיוני ועדת גדיש הוצגו מספר נקודות שמבחינתנו היו פגיעה בקרן קימת – החליטו נציגי קק"ל לפרוש מדיוני הוועדה.

על מה, בעצם, המחלוקת? ועדת גדיש לא הייתה הראשונה שניסתה לעסוק בשינוי יסודות קיומה האידיאולוגי של קק"ל. כבר בוועדת גולדנברג בעבר הרחוק הוצגו מחשבות בכיוון של הפרטה. כמעט תמיד, ברוב הוועדות שעסקו באספקטים שונים של המדיניות הקרקעית, היו מי שניסו לתרץ את הצורך בשינוי בטיעון של "מניעת החיכוך עם הציבור". בזמנו, כאשר הועלה נושא ההיוון, גם זה נעשה בשם המטרה הקדושה של מניעת החיכוך. אך גם כאשר נפתר נושא ההיוון, עדיין הכול מדברים על הצורך למנוע את החיכוך.

מאבק לא פחות חריף מזה שהתנהל בוועדת גולדנברג, ואולי אפילו חריף יותר, התנהל סביב הדיונים בוועדת רונן. את המאבק הזה ניהלה קרן קימת כדי שההמלצות של ועדת רונן לגבי ההפרטה והעברת בעלות לחוכרים לא יחולו על אדמותיה. הפעם, קק"ל נחלה הצלחה במידה מסוימת. עובדה: ממשלת ישראל ומועצת מקרקעי ישראל לא החילו על אדמות קק"ל את המלצות ההפרטה של ועדת רונן. ניתן להתייחס למצב הקיים בבחינת "חצי נחמה" – משחר היווסדה הגנה קרן קימת על הרעיון של הבעלות הלאומית על הקרקע, ואף המדינה עצמה אימצה אותו לגבי קרקעותיה ביוזמה סדרת חוקים הנוגעים לכך.

לקראת המשא ומתן בעקבות המלצות ועדת גדיש, נכנס לדיון "בג"צ עדאללה" ("המקבילה" של "בג"צ קציר-קעדאן"), והוא משפיע מאוד על הכוונה של קרן קימת ושל המדינה להגיע להסכם. הפעם מדובר על עתירה הנוגעת לאדמות קרן קימת. כרגע מצויה הסוגיה הזו בהמתנה זמנית בבית המשפט העליון בשבתו כבג"צ. בית המשפט עדיין לא נכנס לעומקו של הדיון, כיוון שגם קק"ל וגם המדינה הודיעו לבית המשפט שמתנהל ביניהן משא ומתן וכי ייתכן שבאופן פרקטי יותר הצורך בעתירה. מהות העתירה העקרונית הזו פשוטה: למנוע את מה שהעותרים מכנים "אפליה" שהמינהל עושה בקרקעות קרן קימת, שאין הוא מקצה אותן למי שאינם יהודים.

העקרונות שהנחו את קרן קימת כאשר נכנסה למשא ומתן עם המדינה היו שניים:

- קק"ל תשמור על העיקרון של "דונם תמורת דונם". כלומר, תמורת כל שטח שקק"ל תעביר למדינה, היא תקבל בחליפין מהמדינה אותו שטח קרקע בנגב ובגליל.
- קק"ל תקבל תמורה מלאה בעבור החילופין. על פי תזכיר התאגדות של קרן קימת, היא איננה רשאית להעביר בעלות באדמותיה. מן הטעם הזה נראה כי הפתרון של חליפין עם המדינה, הוא המתבקש ב"עסקה" זאת. זה ועוד. על פי תקנותיה, קק"ל גם איננה רשאית להעביר קרקע תמורת כסף כלומר, קק"ל אינה רשאית למכור קרקע תמורת כסף אלא רק לבצע חליפין. כדי שנוכל לאפשר את ביצוע העסקה היה הכרח לשנות את התזכיר של קרן קימת.

כאשר הדירקטוריון של קק"ל הגיע לשלב של אישור עקרונות ההסכם, הוא אישר גם שינוי בתזכיר של קרן קימת, שאפשר את העסקה הספציפית או עסקה אחרת מסוג זה עם המדינה. לאחר אישור הדירקטוריון, נדרש גם אישור של האספה הכללית. האספה אמנם אישרה את השינוי שנדרש, אך בהסתייגות-מה. ראשית דרשה האספה, שההסכם במתכונתו הסופית יובא לאישורה פעם נוספת. משמעות הדרישה – ההסכם חייב לעבור שוב את משוכת הדירקטוריון ואז את זו של האספה הכללית. דבר נוסף: האספה הכניסה בהסכם שינוי, לכאורה טכני אבל מאוד בעייתי מבחינה יישומית. היא קבעה שהקרקע שקרן קימת מעבירה תהיה רק קרקע מבונה.

ועדת גדיש המליצה, בין השאר, שעל ממשלת ישראל לשאת ולתת עם קרן קימת על המלצות הוועדה. המלצה זו נבעה מתוך ההבנה כי קרן קימת תיפגע אם ימומשו המלצות הוועדה. אחת ההמלצות הפוגעות היא זו המקטינה בצורה מהותית את הנציגות של קק"ל במועצת המינהל, כך שמספר הנציגים יהיה זהה לאחוזי הבעלות של הקרקעות שמנהל המינהל. בשנת 1960 או 1961, כאשר נוהל המשא ומתן להקמת המינהל ולכריתת האמנה בין המדינה לקק"ל, ידעו כל העוסקים בדבר כי קק"ל אינה מחזיקה ב־50% מקרקעות הציבור ובכל זאת העניקו לקק"ל, בהסכמה, מחצית מהנציגות במועצת המקרקעין. כולם ידעו בדיוק את תורת המקרקעין, וזכרו היטב כי קרן קימת היא זו שהנחילה את תורת החכירה בארץ ישראל. קרן קימת הנחילה ומדינת ישראל אימצה. קרן קימת הייתה הגורם המוביל במשטר הקרקעי בארץ ישראל. בימים שלפני הקמת המדינה וגם שנים לאחר מכן, קרן קימת עשתה עסקאות מקרקעין יותר מכל גורם אחר. מן הטעם הזה החליטה מדינת ישראל שקרן קימת, המנוסה והמובילה את הנושא הקרקעי במדינה, תקבל 50% מהנציגות במועצה. באותם ימים ידעו הכול שהרעיון של בעלות לאומית על הקרקע איננו רעיון דתי ("והארץ לא תימכר לצמיתות כי לי הארץ") אלא בעיקר רעיון סוציאלי וחברתי חשוב ביותר ומן הטעם הזה ראו כולם בקק"ל שותף שווה ומלא למדינה בכל מה שקשור למדיניות המקרקעין. עכשיו, פתאום, מנסה ועדת גדיש להפוך את העיקרון לעניין אריתמטי שהוא בעייתי ביותר.

נחזור לנושא הנכסים, שעל פי ההסדר המוצע אמורה קק"ל להעביר למדינה. לפי הסדר זה, מדינת ישראל תעביר לבעלות קק"ל מקרקעין בחלוקה הבאה: 90% בנגב ו-10% בגליל. כיוון שיש הבדל מהותי בין שווי המקרקעין שקק"ל תעביר למדינה לבין שווי המקרקעין שקק"ל תקבל מהמדינה, מוצע שמדינת ישראל תעניק לקרן קימת את ה"דלתא" הכספית הנובעת מהבדלי הערכים של הקרקעות. במסגרת ההסכם המוצע, ההגדרה "נכסי המקרקעין התפוסים", היא ההגדרה שמתייחסת למה שקרן קימת מעבירה. לכאורה זה פשוט. אבל כאן נכנס גורם שאינו מופיע בהסדר והוא נובע ממה שנקבע בשיבת דירקטוריון קק"ל, שהחליט לצמצם את העסקה הזאת באופן שתכלול קרקע למגורים בלבד. אך כדי שהעניין לא יהיה באמת פשוט, נוסף סיבוך לגבי כל מה שנוגע ל"נכסי מקרקעין תפוסים", וזאת בעקבות החלטת האספה הכללית של קרן קימת שלא ייכללו בעסקה נכסים מבונים. מבחינת מינהל המקרקעין, החלטה זו יוצרת בעיה מאוד קשה שמטילה ספק לגבי הישימות של מה שנקבע במסגרת ההסדר.

ההסדר הזה, אם אכן יתגשם, יהפוך להסדר של קבע. כלומר, לא זו בלבד שמעבירים

את הקרקע שהמינהל הקצה, או לפי גרסת האספה הכללית, את השטח המבונה, אלא שהסדר יהפוך להיות מעתה ולהבא מעין "טייס אוטומטי". כלומר, לגבי כל קרקע שהמינהל ירצה לשווק יחולו אותם כללים שלפיהם יבוצעו חילופי מקרקעין של קק"ל עם מדינת ישראל והמדינה תשווק אותם כי קרן קימת אינה יכולה להעביר בעלות. אותם עקרונות יחולו בדבר קרקע חליפית ותמורה כספית. בלשון ההסכם המוצע, זאת ההגדרה של "נכס מקרקעין פנוי שיוקצה". זה בעצם מה שאני מכנה "הטייס האוטומטי".

**"אחת מאבני הנגף  
בדרך להסדר  
המוצע היא נושא  
המיסוי, כאשר  
השאלה הרלוונטית  
ביותר הייתה על מי  
יוטל לממן את היטל  
ההשבחה – שאלה  
שלגביה קיים חוסר  
ודאות גדול".**

מה בעצם מעבירה המדינה לקק"ל? מן הנגב 90% ומן הגליל 10%. מנקודת הראות של קק"ל, הצבנו הגבלות לגבי מה שקק"ל תקבל. לא הסכמנו לקבל כל קרקע שהיא. השתדלנו לייצר מצב שהקרקע שקק"ל תקבל תהיה קרקע פנויה שניתן להשתמש בה. לכן, במסגרת ההסדר שעליו מנהלים משא ומתן, לא ייכללו קרקעות המיועדות ליעוד ציבורי, שצ"פים, אגמים, יערות וכיו"ב.

לגבי יערות, אגב, כבר נתקבלה החלטת מועצה המאפשרת העברת חכירה ביערות קק"ל, וזאת על אף העובדה שמרבית קרקעות היער אינן בבעלות קרן קימת. קק"ל קיבלה על עצמה את האחריות על היער מתוקף האמנה.

יחד עם העמדה הברורה שלנו בכל הקשור להסדר, עשינו ויתור מסוים כתוצאה מן הלחץ שהופעל על קק"ל, וזאת כדי למנוע מצב שבו, בעת עימות המדינה תנסה, להערכתנו, להעביר את המלצות ועדת גדיש באורח חד-צדדי. הוויתור היה זה: קק"ל תסכים לקבל קרקעות למרעה ולמשמורת, אבל היא תהיה רשאית לדרוש את הפינוי שלהן בתנאים כאלה ואחרים.

המשא ומתן החל בעצם כאשר מול קק"ל הוצבה דרישה של המדינה לקבל מיידית את קרקעות קרן קימת. הכוונה במילה "מיידית" היא – תקופה מאוד קצרה שבמסגרתה צריכים לקבל ייפוי כוח ואיתו להוציא הודעות לחוכרים שהם זכו בבעלות על הקרקע. בנושא הזה התקיים ויכוח קשה ונוקב, שכלל התמודדות עם בעיות משפטיות כבדות מאוד שלא אפשרו לנו להגיע לפתרון של העברת קרקעות בצורה חפוזה, כשאנו לא

יכולים לשלוט לא על מה שאנחנו מקבלים ולא על מה שאנחנו מעבירים. בסופו של דבר, הבעיה הזו נפתרה "בגדול". אני אומר "בגדול", כיוון שעדיין קיימות בעיות בתוך רשימות הקרקעות.

סוגיה בעייתית נוספת שאיתה היינו צריכים להתמודד היא איך מעריכים כספית את שווי הנכסים. במסגרת המשא ומתן עברנו מספר גלגולים. מה שעמד לנו לרועץ בדרך למציאת פתרון והפריע בכל הדיונים הייתה המהירות שבה ביקש האוצר לקדם את הנושא. הרבר הטבעי והמתבקש בעסקת מקרקעין פשוטה, כאשר מגיעים להערכת שווי קרקע, הוא להיעזר בשירותי שמאות. אנחנו הסכמנו לכך, אבל נציגי האוצר אמרו ש"כשום פנים ואופן לא ניעזר בשירותי שמאות", כי תהליך כזה עלול להימשך שנים ואי-אפשר יהיה לממש כל עסקה. עמדת קק"ל בהקשר זה הייתה חד-משמעית. הדרך הנכונה ביותר היא לנהוג כמו שמקובל בשוק הפרטי בכל מקום בעולם. מעבירים בעלות על נכס רק כאשר יודעים כמה הנכס שווה וכמה מקבל המוכר עבורו. מנקודת הראות שלנו, כלל לא היה אכפת לנו למי תיגרם שמחה בעקבות סוג כזה של ניהול עסקאות. אבל כן היה לנו חשוב שקרן קימת לא תהיה עצובה. ובכל זאת, כדי ללכת לקראת המדינה, ניסינו למצוא פתרונות מהירים. אחד הפתרונות שעליו דובר בשלבים הראשונים, היה לקבוע תג מחיר לפי סוג הקרקע. בסופו של דבר, ההצעה לא יצאה אל הפועל כיוון שהגענו למסקנה ששיטה זו לא תמיד מתאימה למציאות. למשל, קרקעות בג'ואריש שברמלה מול קרקעות בצפון תל אביב מורכבות לכאורה מאותם פרמטרים – קרקע עירונית לשיכונים – אבל במציאות קיים הבדל עצום בשווי.

משך כל מהלך הדיונים היה לנו ברור שאנחנו לא יכולים לשחק שח עם עצמנו, אנחנו חייבים להתדיין עם האוצר. כדי לצאת מן הסבך החליטה לבסוף הנהלת קרן קימת להטיל את מלאכת ההערכה על ועדת מקצוענים.

הוויכוח בין קק"ל למדינה היה ערכי ולא רק כספי. נציגי האוצר טענו כי הקרקע המובנית, למשל, מיצתה את עצמה מבחינה כלכלית. היא לא שווה דבר, כיוון שבעצם קרן קימת והמדינה כבר הפיקו ממנה את מלוא התועלת הכלכלית, כי כל הזכויות כבר הוקצו בה וקרן קימת קיבלה את דמי ההיוון. אנחנו טענו, שאין זה נכון שהקרקע שווה אפס, לא מבחינה כלכלית ולא מבחינה ערכית. הוויכוח בנקודה זו היה קשוח ושני הצדדים נותרו בעמדותיהם.

בסופו של דבר, הסכום שלגביו הגיעו הצדדים להבנה בזמנו – אף על פי שהוא לא הוסכם ולא נחתם – היה 1.3 מיליארד שקל. נוסף לזה הייתה קק"ל צריכה לקבל עוד 300 מיליון שקל כהשתתפות המדינה או עבור המע"מ שקק"ל תחוייב לשלם. כלומר, העסקה שעליה מדובר הייתה צריכה להיות בהיקף של 1.6 מיליארד ש"ח. זה לגבי החלק הכספי. אליו צריך היה גם להוסיף את הקרקעות של הנגב והגליל שהיו אמורות לעבור לידי קק"ל.

אחת מאבני הנגף בדרך להסדר הייתה נושא המיסוי, כאשר השאלה הרלוונטית ביותר הייתה של היטל ההשבחה, שלגביו קיים חוסר ודאות גדול. לנו ברור שהיטל זה מהווה את אחת הסכנות הגדולות ביותר הניצבות בפני קרן קימת אם ימומש ההסדר. על פי החוק, החוכר משלם היטל השבחה. אבל לפני התשלום זכאי החוכר להתחשבן עם הבעלים על הדלתא. אמנם ההסדר המוצע היה אמור להיכרת בין קק"ל לאוצר, אבל הפרטנר להיטלי השבחה הן הרשויות המקומיות. מבחינתנו, בהחלט יכול היה להיווצר מצב שגם הרשויות ירצו לקבל את הנתח המגיע להן, שהרי הן יכולות לטעון

## הסדר ערכי-ציוני, לא כלכלי

העסקה שבה מדובר, בין קק"ל למדינה, איננה עסקה. כאן מדובר על הסדר. קרן קימת איננה גוף כלכלי ותפקידה איננו לפעול רק על פי שיקולים כלכליים. עיקרון זה מופיע בתסקיר ובתקנון של הארגון. אמנם קרן קימת מוגדרת כחברה פרטית, אבל בפועל היא ארגון ציבורי. את המצב הזה היטיב לתאר פרופ' יצחק זמיר שהיה בזמנו שופט בית המשפט העליון, במסגרת חוות דעת שנתן לקרן קימת ובה הגדיר את הגוף הזה כארגון דו-מהותי.

הצד הציבורי והחובה הציבורית של קק"ל הרבה יותר גדולים מהמסגרת הכלכלית של קק"ל. השיקול המרכזי של "עסקה" מן הסוג הזה, של הסדר, חייב להיות שיקול ערכי-ציוני. תפקידה הבסיסי של קרן קימת לישראל הוא לעסוק בפיתוח תשתיות בשטחים הלא מפותחים של ישראל. תפקידה של קרן קימת איננו לעסוק בהחכרת קרקעות בכרמיאל ולגרום לתביעות משפטיות. אין זה מתפקידה של קק"ל להחזיק קרקעות במרכז נתניה או במרכז חיפה. תפקידה לפתח את קרקעות הנגב. במסגרת ההסדר יש להעניק פיצוי הוגן לקק"ל, שהרי לקק"ל יש עובדים, יש קרן פנסיה ועוד מרכיבים כלכליים. אבל חשוב יותר מן הפיצוי הכלכלי הוא הנושא הערכי.

עדי ניב

כי המדובר בעסקת בעלות – בהעברת בעלות – ובעת שמעבירים בעלות יש צורך לשלם כסף לרשות המקומית.

היטל השבחה משולם בשני מקרים – במימוש זכויות או במימוש בנייה. המקרה שלנו עסק במימוש זכויות ועל כן משמעות הדבר לגבי עסקה בהיקף של 1.3 מיליארד שקלים, שיתכן שחיוב היטל השבחה יגיע למאות מיליוני שקלים. בשוק החופשי, אין אדם שהיה נכנס לעסקה מן הסוג הזה מבלי שיטרח לסכם מראש מי משלם את היטל ההשבחה. סוגיה זאת, שעדיין לא נפתרה, היא ש"תוקעת" את המשך המשא ומתן.

נקודה חשובה לא פחות היא היקף ייצוגה של קק"ל במועצת המינהל. ההקטנה הדרמטית בייצוג של קרן קימת במועצה היא פגיעה קשה מאוד במעמדה של קרן קימת כמובילה או כשותפה בקביעת המדיניות הכלכלית של ישראל. אם תתמש המלצה זו, תהפוך קק"ל לארגון זעיר שיש לו שלושה נציגים במועצה, וזו איננה רק עובדה אריתמטית. זו פגיעה חמורה ומשמעותית. לכך לא הסכמנו ולא נסכים. נציגי האוצר מציעים לנו משהו הדומה לפיצוי שבעיני הוא בלתי הולם לחלוטין. בפועל, הצעת הפיצוי מדברת על "ועדת תיאום", כאילו ועדת פאריטי, שבראשה ניצב יושב ראש המועצה. לכאורה, ההצעה נראית "בסדר" משום שמדובר בצילום מוקטן של יחסי הכוחות במועצה. אבל בדיקה לעומק של סמכויות הוועדה הזו מראה שהפתרון הזה הוא רק "כאילו" בסדר. למעשה, ועדת התיאום אינה מוסמכת לעסוק בעניינים שיש להם משמעות כללית. היא יכולה לעסוק בעניינים פרטניים של קרן קימת, אבל רק כאלה שאין להן משמעות כללית. רוב ההחלטות שבאות לדיון במינהל הן החלטות של מדיניות שיש להן השלכה פרטנית. למשל, כשמחליטים להעניק הנחה על קרקע מסוימת, זו איננה השלכה פרטנית ולכן אי-אפשר לדון בנושא הזה בוועדת התיאום. וזו רק דוגמה. בסופו של דבר ברור כי מבחינתנו, ועדת התיאום הזו איננה התחליף הנאות למצב הקיים כיום. אבל אסור לאבד תקווה. גם הנושא הזה עדיין לא "סגור". אני מקווה שבעניין זה, השנוי במחלוקת, יחולו שינויים שיהוו פתרון הולם לעמדתה של קק"ל.

מתוך כל הדברים שהצגתי ברור שעדיין לא השכלנו להתגבר על המחלוקות. המשא ומתן לא תם; הוא רק נפסק. בינתיים מקיימת הנהלת קק"ל דיונים פנימיים בשאלה כיצד ניתן למצוא פתרון למחלוקות. אנחנו פועלים מתוך רצון טוב אבל הפתרון הצודק וההוגן אינו תלוי רק בנו.