

# הסדרי ועדת גדיש ראויים וטובים לקק"ל וגם למדינה

יעקב אפרתי  
מנכ"ל מינהל המקרקעין

מינהל המקרקעין מנהל את מקרקעי ישראל לפי החלוקה הבאה: 70% מהמקרקעין הם בבעלות המדינה, 12% בבעלות רשות הפיתוח ו-12% מקרקעין בבעלות קק"ל. ניהול המקרקעין נעשה על פי החוק ובכפוף לאמנה שנכרתה בין המדינה לקק"ל כאשר נחקק החוק. העיקרון שהנחה את המינהל בכל משך קיומו היה שהכללים יהיו אחידים ושקופים. פירוש הדבר, שכל אזרח במדינת ישראל אמור לקבל יחס שווה, בהתאם להחלטות מועצת המינהל. כמועצה, שהיא בעצם הגוף המחוקק של המינהל, חברים 26 נציגים. לצורך קבלת החלטות נדרש קוורום מינימלי של 18 נציגים. על פי החקיקה והאמנה נקבע כי מחצית מחברי המועצה יהיו נציגי קק"ל ומחציתם השנייה נציגים משירות המדינה. מאז הוקמה מועצת המינהל נתקבלו בה יותר מאלף החלטות. יש המבקרים את הכמות הגדולה מדי של ההחלטות, ולדעתי הם צודקים. אנחנו, במינהל, משתדלים לצמצם את מספר ההחלטות כדי שניתן יהיה לייעל את המערכת הנותנת שירות לציבור ולארגן את העבודה מחדש בדרך נאותה יותר.

אבל מערכת כללים והחלטות אינה יכולה לפתור תמיד את כל הבעיות שנוצרות במהלך הזמן. אחת מהן, שצצה בשנים האחרונות, היא זו העוסקת ברכישת קרקע, מיד ראשונה או מיד שנייה, על ידי אזרח ישראלי לא יהודי. חלק מן הבעיות נפתר על ידי פסיקת בג"צ, אבל לגבי אדמות קק"ל, הנחשבות לאדמות העם היהודי, לא נמצא פתרון. ועל כן, כל אימת שבוצעה רכישת קרקע על ידי לא יהודים, היינו צריכים להסדיר פתרון שניתן להגדיר אותו בתואר "ערבוב קרקעות" או במילים אחרות, "חילוף מקרקעין" בין מקרקעי קק"ל למקרקעי המדינה. כל מי שעסק בנושא הזה, והמינהל כבר מומחה ומנוסה בו, יודע היטב כי התהליך הזה הוא "סיפור" מאוד ממושך הכרוך בעבודה קשה מאוד, אולי אפשר אפילו להגדיר אותה כעבודת סרק רכה מאוד. התהליך מתחיל בהערכות שמאיות, שהרי מדובר בעסקה של קנייה ומכירה, דרך הליכי אישור מורכבים בכל המגננונים של מועצת מקרקעי ישראל ומסתיים בתהליך של אישור ועדת הכספים של הכנסת.

רק מי שמכיר את הביורוקרטיה הכרוכה בתהליך הזה של "טחינת מים" יודע כי מדובר בפעולה כמעט בלתי סבירה. כדי להבהיר עד כמה זה מורכב, ראוי להסביר: כאשר לא יהודי רוכש דירה מיד שנייה הבנויה על קרקע קק"ל אנחנו, במינהל, מבצעים העברה של הבעלות אל מול החוכר, אך לא מביאים את העובדה הזו לידיעת החוכר והתהליך לא נעשה בהסכמתו. כך נוצר מצב שכתוצאה מקיומם של כללים לא אחידים לגבי הנהלים הנוגעים למקרקעי ישראל לבין אלו הנוגעים למקרקעי המדינה ולרשות הפיתוח – יכול לקרות שמי שאוחז בקרקע שהייתה פעם של רשות הפיתוח יאבד זכויות ולא יוכל לקבל את מה שהיה רשאי לקבל אילו לא היו מחליפים מקרקעין. וכל זאת מבלי שאיש שאל לדעתו ואיש לא ביקש לקבל את הסכמתו.

מצב זה אינו סביר ואסור שיוכל להתקיים. מן הטעם הזה אין לנו בררה אלא למצוא פתרונות שיענו על כל סוגי הבעיות. אבל אם לא נגיע להסכם עם קק"ל, לא נוכל להחיל את הכללים על מקרקעי קק"ל. כל הוועדות שניסו לעסוק בנושא קרקעות קק"ל טענו בעצם דבר אחד מרכזי: הכללים שקבעה מועצת מקרקעי ישראל, הנובעים כמובן מהחקיקה, יוצרים תהליכים מאוד "כבדים" בכל מה שקשור בטיפול במקרקעין. הם מצריכים קשר ממושך מאוד ומתיש מאוד בין האזרח לבין המינהל על כל פעולה רחבת היקף וגם על כל פעולה ביחס ליחידות דיור שהן הרבה פחות משמעותיות. כי מה זה, בעצם, עניינו של המינהל לעסוק ביחידת דיור שכבר שווקה והובנתה? מטרתן העיקרית של כל הוועדות בעבר, וביתר שאת המטרה של ועדת גדיש, היא להגיע לפישוט ההליכים ולהקטנת החיכוך בין המינהל לבין האזרח הנזקק לשירותיו.

כל מי שעוסק בתחום המקרקעין יודע כי אין הרבה משמעות, מבחינה מהותית, בין הפרטת קרקעות שעליה מדברת ועדת גדיש, לבין המתכונת של מכירת זכויות עתידיות ומתן חכירות לטווח ארוך של 98 ועוד 98 שנים. בפועל, אם מוכרים יחידת מגורים בכנייה רוויה ל-98 שנים ועוד 98 שנים וכל הזכויות העתידיות הן של הרוכש, אין למינהל יותר מה לעסוק בנושא. אם הרוכש את הזכויות העתידיות רוצה לבנות חדר נוסף, המינהל לא מבקש ממנו כל תשלום. כל מטרתנו במקרים כאלה היא להגיע למצב שהרוכש לא יטריד אותנו ואנחנו לא נטריד אותו. כך נמנע חיכוך מיותר.

ועל כן, כאשר פער בין רכישת זכויות עתידיות לבין בעלות הוא לא מהותי, שוב אין צורך שהמינהל יהיה קשור לנושא. נכון שפוליטיקאים אוהבים יותר להשתמש במונח "בעלות", אבל קק"ל יכולה להסכים רק לחכירה לטווח ארוך, כיוון שעקרון

היסוד שלה, על פי מה שנקבע בתורת ישראל, אומר שהארץ לא תימכר לצמיתות. עמדתה של קק"ל חשובה אך אנחנו, במינהל, חייבים לפעול על פי מה שקבעה הממשלה. והממשלה החליטה על העברת בעלות. כדי שנוכל לפעול בהתאם לחוק אנו חייבים להפעיל את עקרון חילופי המקרקעין. וברור שמהלך כזה מביא להפרדה למעשה בין אדמות קק"ל לבין אדמות רשות הפיתוח ואדמות המדינה.

בעיה נוספת שאנו צריכים לתת עליה את הדעת היא מה אמור הרוכש לעשות בעת חידוש חוזה החכירה. המצב כיום הוא שבבנייה רוויה על קרקעות רשות הפיתוח וקרקעות המדינה – בתקופה שנייה, שלישית ורביעית – מתבצע חידוש החוזה ללא תשלום. לעומת זאת, על פי החלטות קק"ל, חידוש חוזה חכירה לתקופות נוספות מחייב תשלום. כיוון שכרגע הנושא עדיין מצוי בתהליכים של יישום חלקי, מפלס הצעקות מצד הציבור נמוך. אולם ברור לחלוטין כי כאשר המהלך ייכנס לביצוע מלא – מפלס הצעקות של מחזיקי דירות קק"ל בבנייה רוויה יהיה גבוה ביותר עד סוער. אין ספק שהדיירים יעתרו לבג"צ וכלל לא ברור אם המערכת תוכל לעמוד בתוצאות של המהומה הציבורית והפסיקה שתבוא בעקבותיה.

**"אם לא יתמש  
ההסדר, או אם  
קק"ל תבחר  
ללכת בנתיב של  
היפרדות מהמינהל  
וניהול עצמי של  
מקרקעי קק"ל  
– יישארו ביד'  
קק"ל הרבה פחות  
משאבים כנויים  
ליעדים ולמטרות  
החשובות שמנחות  
את קיומה".**

לגבי בנייה צמודת קרקע ובנייה רוויה החליטה ועדת גדיש על העברת בעלות. לא פחות. השלב הראשון של החלטה זו כבר נמצא בהליכי ביצוע כאשר המינהל פועל – ממש באורח חד-צדדי, אלא אם כן משהו מביע סירוב ממשי – להעברת בעלות

במאה אלף יחידות דיור שאינן על אדמות קק"ל. המינהל נתון כיום בעיצומו של מהלך שבמסגרתו משגרים הודעות לחוכרים בבנייה רוויה מהוונת ואומרים להם בפשטות כך: אם אין לכם התנגדות, אנחנו נעביר לכם את הבעלות על הנכס. העברת הבעלות תתבצע באמצעים טכנולוגיים. מחשב המינהל מול מחשב הטאבו. מאה אלף היחידות האלה הן כיום בבעלות רשות הפיתוח והמדינה. קיימות עוד כמאה אלף יחידות כאלה, בבעלות קק"ל ובבנייה צמודת קרקע. גם לגביהן מתוכננת

העברת בעלות. אבל העברת הבעלות ביחידות צמודות קרקע, על פי המלצות ועדת גדיש, צריכה לעבור מהלך מסוים של רכישת זכויות עתידיות. כלומר, קיים כאן פוטנציאל של פערים כלכליים בין מה שקיים כיום על הקרקע לבין מה שיכול להיות בעתיד. מסיבה זו נקבע, כי העברת הבעלות בבנייה צמודת קרקע תהיה רק לאחר תשלום. כך או כך, גם כאן, בסופו של המסלול הזה, תתבצע העברת בעלות.

במכרזים חדשים הבעיה הזו לא קיימת. כבר כיום יכול המינהל להתחיל לשווק יחידות בנייה למגורים בבעלות ישירה על אדמות המדינה ורשות הפיתוח. לעומת זאת, במכרזים חדשים לגבי קרקעות שבבעלות קק"ל, ניתן יהיה למכור את יחידות הדיוור רק לתקופות חכירה מאוד ארוכות, בזכויות עתידיות. אך כיוון שאין הברל משמעותי בין השניים, יהיו ערכי המכירה פחות או יותר שווים.

בדו"ח ועדת גדיש, רוב ההמלצות הן בתחום של פישוט ההליכים והקטנת החיכוך והתלות של אזרחי ישראל במדינה. מטרות אלה יושגו רק אם יחולו דינים וכללים אחידים על רוכשי זכויות הקרקע במקרקעי ישראל, כולל במקרקעי קק"ל. ועל כן, אם רוצים להגיע לאחידות הכללים, אין מנוס אלא להגיע להסכמה עם הקק"ל לגבי כל מה שקשור בהעברת הבעלות.

כדי להגיע להסכמה על ההסדר חייבים העקרונות להיות ברורים. למשל, המונח "מקרקעין תפוסים" מתייחס לאותם מבנים שכבר נמכרו. אין זה סביר שהמינהל יוכל לפנות אל בעל זכויות בנכס שיושב בדירתו 49 שנים ולומר לו כי עליו לצאת מהבניין ולהחזיר את הנכס לבעלים הרשום, כמו קק"ל. אין זה סביר אפילו שקק"ל – גם אם היא חברה פרטית – תוכל להציג דרישה כזאת. לכן, גם מבחינת קק"ל הפתרון הנכון הוא של הסכם או הסדר. כאן לא מדובר בעסקה. מבחינתה של קק"ל, הפתרון המוצע הוא פנטסטי גם מכיוון שהוא נותן לקק"ל הרבה פתרונות לבעיות משפטיות שלא בטוח כי בדרך אחרת אפשר יהיה למצוא מהן מוצא.

אחת הבעיות שאיתה תצטרך קק"ל להתמודד – כולל במישור המשפטי בבג"צ – היא תפיסתם של אזרחים ערבים ישראלים, המשוכנעים שעל פי הדין מגיע להם לרכוש מקרקעי קק"ל. על פי הערכת היועץ המשפטי לממשלה, תפיסה זו ראויה, משום שאי-אפשר לעשות הבחנה מפלה בין אזרח לאזרח. במסגרת ההסדר המוצע קיימת

דרך לפתור את הבעיה הזאת, אשר אם היא תוכרע בבג"צ היא, ככל הנראה ועל פי חוות דעת של משפטנים בכירים, לא תוכרע לטובת קק"ל, אלא תיצור פיצוץ מיותר. הבעיה יכולה להיפתר רק במסגרת ההסדר המוצע. מומחי המינהל מעריכים כי גם אם קק"ל תוציא את כל המקרקעין שלה אל מחוץ למינהל ותנהל אותם בנפרד, לא בטוח שהתוצאה תהיה שונה. לכן – ובכך אני משוכנע – הדרך הנכונה היא להעביר את כל הקרקע התפוסה של קק"ל אל המדינה, והמדינה תיתן לקק"ל תמורות בעבור החילופין. תמורה אחת תהיה בקרקע באופן כזה שכמות הרוגמים של קק"ל לא תפחת, ותמורה שנייה תהיה בתשלום.

## **"ההסדר המתגבש**

**יחסוך הרבה מאוד**

**בעיות לקק"ל**

**הן מההיבט של**

**התפעול השוטף**

**של המקרקעין אל**

**מול אזרחי ישראל**

**הלא יהודים, הן**

**מההיבט של**

**מציאת פתרון**

**להרבה מאוד**

**בעיות של אזרחי**

**ישראל שבעם**

**קנו קרקעות של**

**קק"ל".**

יתרון נוסף שיצמח לקק"ל אם נגיע להסדר הוא התמורה הכספית המאוד משמעותית שתיכנס לקופת קק"ל. על פי הערכות מומחי המינהל, מדובר בתמורה בסיסית בשיעור של כ-130 מיליון שקל, שאליה יש להוסיף עוד תמורה ממסים בשיעור של 30 מיליון שקל בשנה. כלומר, התמורה הריאלית תהיה בגובה של כ-190 מיליון שקל בשנה. לכך יש להוסיף הכנסות קק"ל מהמקרקעין של מינהל מקרקעי ישראל. השורה התחתונה של ההכנסות השנתיות של קק"ל תגיע לכ-450 מיליון שקל. זה סכום מאוד משמעותי. כדי לפשט את משמעות ההכנסה הזאת ולהבין כמה תהיה התמורה לקק"ל לכל דונם, מדי שנה, לא צריך חשבון מסובך. ההערכה של המינהל היא כי היקף הנכסים התפוסים שתעביר קק"ל מגיע לכ-57 אלף דונם. אם התמורה השנתית המשולמת היא 130 מיליון שקל, הרי המדובר בסדר גודל של מאה ושלושים מיליון שקל בשנה, שמשמעותו 22 אלף שקל לדונם תפוס. כמי שעוסק יום יום בעלויות של מקרקעין, אני משוכנע שזו תמורה נאה ביותר. לא נראה לי שאפשר כיום למצוא "פראייר" שישלם על דונם תפוס סכומים כאלה.

בכל משא ומתן, הפתרון הראוי ביותר הוא זה שכל הצדדים מרוצים לגביו במידה שווה. אנו מתדיינים על הפתרון שוועדת גדיש מציעה, כדי להגיע להסדר ראוי לקק"ל ולא רק למדינה.

מתוך הגישה העקרונית האומרת כי בנושא הזכויות במקרקעין יש הכרח לייצר כללים אחידים לכל תושבי ישראל, אני משוכנע שההסדר המתגבש יחסוך הרבה מאוד בעיות לקק"ל הן מההיבט של התפעול השוטף של המקרקעין אל מול אזרחי ישראל הלא יהודים, הן מההיבט של מציאת פתרון להרבה מאוד בעיות של אזרחי ישראל שפעם קנו קרקעות, והקרקע שלהם היא של קק"ל או של רשות הפיתוח.

בסדרי הגודל של המקרקעין שבהם מדובר ייווצר לקק"ל ערך כלכלי משמעותי. ניתוח הסכומים שיתקבלו בקופת קק"ל אם ימומש ההסדר מצביע על כך שהעסקה שעליה המליצה ועדת גריש היא ראויה וסבירה, היא פותרת בעיות למדינה, היא פותרת בעיות של שוויון בין אזרחים, היא פותרת הרבה בעיות חוקתיות-משפטיות של קק"ל. אני מקווה שההנהלה החדשה של קק"ל תבחן מחדש את ההחלטה החלקית, המגבילה, שקיבלה. אם לא יתממש ההסדר או אם קק"ל תבחר בסופו של דבר ללכת בנתיב של היפרדות מהמינהל וניהול עצמי של מקרקעי קק"ל – יישארו בידי קרן קיימת הרבה פחות משאבים פנויים ליעדים ולמטרות החשובות שמנחות את קיומה. סדרי העדיפויות של מדינת ישראל הם השיקולים שצריכים להנחות את קק"ל.