

דו"ח הצוות המקצועי לבחינת ההסדר הקבוע בהחלטת מועצת מקרקעי ישראל מספר 1524 המעניקה זכות לרכישת זכויות למגורים על ידי האגודה החקלאית השיתופית שהיא קיבוץ או מושב שיתופי

הרקע להקמת הצוות המקצועי

1. הורתן ולידתן של החלטות השיוך ברצון לעגן את זכויות חברי הקיבוצים והמושבים השיתופיים (להלן – "הקיבוצים") בבתיהם, על מנת להעניק להם בטחון כלכלי ומנטלי. רצון זה צמח על רקע המשבר הכלכלי שפקד את הקיבוצים בשנות השמונים והתמורות שחלו במשק הקיבוצי אשר הובילו, בין היתר, להמרת הגדרת הקיבוץ המסורתי שהיתה מוכרת עד אז, לאחד מתוך 3 סיווגים חדשים שנקבעו: הקיבוץ השיתופי, הקיבוץ המתחדש לסוגיו השונים והקיבוץ העירוני.
ה"הקיבוץ המתחדש" ביקש לתת ביטוי לשינויים הרבים שהתרחשו בקיבוצים לרבות בדמות הכרה בזכות לקניין פרטי, בכפוף לשמירה על עקרונות הערבות ההדדית והשוויון. אחד הביטויים הבולטים להכרה זו התגבש באפשרות שניתנה לקיבוצים אשר בחרו בכך לשייך דירות לחבריהם ובכך לעגן קניינית את זכויות החברים בבתיהם.
2. תמיכה נוספת לצורך בעיגון זכויות חברי היישובים החקלאיים התקבלה מדו"ח ועדת מילגרומ, אשר מונתה עקב ביטולן של שלוש החלטות מועצה שעסקו בשינוי ייעודן של קרקעות חקלאיות שהוחכרו ליישובים חקלאיים. ועדת מילגרומ, שבחנה את מכלול ההיבטים הנוגעים לשינוי ייעודה של קרקע חקלאית המליצה בדו"ח שפרסמה "על חיזוק וביסוס זכויות החוכרים החקלאיים בתנאי נחלה בחלקת המגורים", בין השאר על מנת להביא לחיזוק זכויות החוכר בקרקע ולהעניק לו ודאות ובטחון.
3. קודם להחלטות השיוך הוקנתה זכות החכירה במשבצת כולה לאגודה החקלאית השיתופית של הקיבוץ (להלן – "הקיבוץ") בלבד. הקיבוץ היה רשאי לבנות בשטחי המשבצת יחידות דיור ללא מגבלה, לבד מזו התכנונית, אך לא הותר לו להעביר את זכות החכירה לאחר ואף לא להשכיר יחידות דיור למי שאינו חבר הקיבוץ.
4. החלטת מועצת מקרקעי ישראל מספר 751, שהתקבלה בשנת 1996, קבעה לראשונה הסדר וולונטרי המאפשר לרשות מקרקעי ישראל (להלן – "הרשות") לגרוע מגרש מגורים ממאגר הזכויות של הקיבוץ ולהחכירו באופן ישיר לאחד מחבריו בתמורה לתשלום, תוך קביעת שיעורי תשלום מופחתים לחברים ותיקים. החלטה זו בוצעה עד היום ב- 74 קיבוצים.
5. בשנת 2007 אושרה החלטת מועצת מקרקעי ישראל מספר 979 (להלן – "החלטה 979") שהכירה בצורך של הקיבוץ להתרחב ואפשרה, בנוסף לזכות חברי הקיבוץ לרכישת זכויות במגרש מגורים, רכישת מלאי מגרשי מגורים מוגבל בתשלום מופחת להבטחת ההתפתחות והצמיחה של הקיבוץ. מלאי יחידות זה, המחושב כתלות במספר בתי האב בקיבוץ במועד שנקבע בהחלטה מכונה "חלקת המגורים", ועל פי רוב הוא כולל בתוכו את כלל יחידות הדיור הבנויות וכן מגרשי מגורים שאינם בנויים, לצורך אכלוס עתידי.
6. הגם שהחלטות השיוך נולדו כמענה לתמורות אשר חלו במשק הקיבוצי, שנים לאחר מכן הביעה התנועה הקיבוצית חשש כי החלטות אלו עלולות לפגוע במבנה הקיבוצי ובאופיו ועלולות לסכן את עתיד הקיבוצים. על פי בקשתה, מונתה בשנת 2014 ועדה ציבורית, בראשותו של מנהל הרשות דאז מר בנצי ליברמן (להלן: ועדת ליברמן), וניתן לה מנדט לבחון הסדר שיוך נוסף שישמור על אופיו של הקיבוץ המסורתי, להבדיל מחלופות השיוך הפרטניות, המקנות לכל חבר עצמאות ותלות מופחתת באגודת הקיבוץ, הבאות לידי ביטוי במעמד וחווה ישירים מול הרשות.
7. בעקבות המלצות ועדת ליברמן, אושרה ביום 31.8.14 החלטת מועצה מס' 1380 (להלן: החלטה 1380), המעניקה לקיבוץ את הזכות לרכוש מן הרשות זכויות חכירה למגורים במשבצת ולהעניק זכות חכירת משנה לחבריו, תוך שמירה על אופיו של הקיבוץ ועל ערכיו. בד בבד עם הגשמת המטרה של שמירה על אופיו של הקיבוץ, ביקשה ההחלטה להקטין את החיכוך בין הקיבוץ לרשות, כאשר התשלום בגין הזכויות הנרכשות נקבע על סמך שיעורי התשלום שנקבעו בהחלטות השיוך הפרטניות שהיו בתוקף במועד אישורה של החלטת המועצה מספר 1380, ללא כוונה לסטות מעקרונות החלטות אלו או להרחיב את ההטבות הכלולות בהן.

העתק החלטת מועצת מקרקעי ישראל מס' 1380 מיום 31.8.2014 מצורף **כנספת א'**.

8. ניסיונות להתוות דרכים ליישום הוראות החלטה 1380, אשר כאמור, קבעה מסלול חדשני לשיוך דירות בקיבוצים, הצביעו על חוסרים (לאקוונות) והעדר התייחסות לנושאים שונים, והם שהביאו לעריכת שינויים ולעדכונים שמצאו ביטויים בהחלטות שהחליפו אותה. כך למשל, כללה החלטה 1380 טבלה, המגדירה את סוגי המגרשים השונים בהם ניתן לרכוש זכויות, וקובעת את שיעורי התשלום ושנות ההיוון על פי מאפייניו של כל מגרש (להלן – "הטבלה"). במהלך ניסיונות אלו התברר כי הטבלה חסרה סוגי מגרשים רבים, שלא קיבלו התייחסות בהחלטה ואשר הוספתם נדרשה בצירוף שיעורי התשלום ושנות ההיוון של כל אחד. חסר משמעותי נוסף בהחלטה היה העדרם של תנאי חכירת המשנה, אשר יש בהם כדי להשפיע על שיקולים שמאיים ובכללם על עוצמת רכיב השיתוף ומגבלת הסחירות שקבעה ההחלטה.

9. ביום 13.1.16 אושרה החלטת מועצה מס' 1447 (להלן: החלטה 1447), אשר עדכנה את החלטה 1380, והרחיבה את הטבלה, תוך הוספת התייחסות לסוגי המגרשים שנשמטו ממנה. כמו כן נוסף להחלטה נספח הכולל את תנאי חכירת משנה המחייבים את הקיבוצים. תנאים אלו, אשר נוסחו תוך פיקוח הדוק של משרד המשפטים, סיפקו הגנה וודאות לחבר הקיבוץ תוך הטלת מגבלות על הקיבוץ, הכל לשם שמירה על זכות חכירת משנה סחירה, עצמאית ומלאה של חבר הקיבוץ במגרש המוכר לו על ידי הקיבוץ. בצד ההגנה על חבר הקיבוץ כללו תנאי חכירת המשנה גם הוראות אשר הבטיחו את הגשמת המטרות שעמדו בבסיס רצון הקיבוצים לבצע שיוך פרטני.

העתק החלטת מועצת מקרקעי ישראל מס' 1447 מיום 13.1.16 מצורף **כנספת ב'**.

10. כאן המקום להעיר כי הרחבתה של הטבלה נעשה תוך ניסיון להשלמת החוסרים (לאקוונות) ברוח עקרונות החלטה 1380, אולם בשל הצורך בתיקונים ספציפיים, הוסט המיקוד ממטרותיה המקוריות של ההחלטה אל עבר הקביעות הנקודתיות ונוצרה חריגה מעקרונות ההחלטה ומהטעמים שהובילו לקבלתה ואישורה, כפי שיפורט בהמשך.

11. סוגיה נקודתית, שעסקה בזכות הקיבוץ לבצע עסקות לבניית יחידות דיור להשכרה למועמדים חדשים, השתרבה בטעות להחלטה 1447 והצורך במחיקתה הוא שהביא לעדכונה והחלפתה בהחלטה מספר 1488 ביום 5.9.16.

העתק החלטת מועצת מקרקעי ישראל מס' 1488 מיום 5.9.16 מצורף **כנספת ג'**.

12. למען שלמות התמונה יצוין, כי נגד החלטה 1447 הוגשה עתירה במסגרת בג"צ 2608/16 האגודה לצדק חלוקתי בע"מ נ' מועצת מקרקעי ישראל ואח', בה נטען כי החלטה 1447 מנוגדת לעיקרון השוויון ולכללי המינהל התקין. במקביל הוגשה עתירה כנגד ההחלטה שלא לאשר את חלופת הפיקדון (היא חלופת שיוך נוספת שגובשה בעקבות המלצות ועדת ליברמן) במסגרת בג"צ 3835/15 התנועה הקיבוצית אגודה שיתופית נ' רשות מקרקעי ישראל. הדיון בשתי העתירות אוחד והצדדים הסכימו למשוך את העתירות מבלי שנערך דיון לגופן של הטענות.

העתק עמדת הרשות בבג"צ 2608/16 מצורף **כנספת ד'**.

13. בשלב זה הגנה הרשות על עקרונותיה של ההחלטה באופן תיאורטי בלבד, שכן טרם הוחל ביישומה הממשי. עם תחילת היישום התגלעו קשיים משמעותיים נוספים ביישום ההחלטה. לפיכך ביום 11.9.17 פורסמה להתייחסות הציבור הצעת החלטת מועצה מס' 707 (להלן: הצעה 707), שתכליתה הייתה לבטל את האפשרות, אשר הייתה קיימת בהחלטה 1488, לרכישת יחידות דיור שלא עברו הליכי תכנון סטטוטוריים.

העתק הצעת החלטה 707 מצורף **כנספת ה'**.

14. לאחר שמיעת הערות הציבור בנושא זה, לרבות הערות התנועה הקיבוצית שהוזמנה לדיון אצל מנכ"ל הרשות, מר עדיאל שמרון, קודם לשיבת המועצה, קבעה המועצה במסגרת החלטת מועצה מספר 1524 (להלן – "ההחלטה") כי שר האוצר ויו"ר מועצת מקרקעי ישראל ימנה צוות מקצועי אשר יערוך בחינה כוללת של ההסדר הקבוע בהחלטה וימליץ על הדרך הנכונה ליישום.

15. העתק החלטת מועצת מקרקעי ישראל מס' 1524 מיום 18.9.17 מצורף **כנספת ו'**.

16. ביום 22.11.17 מינה שר האוצר, מר משה כחלון, את הצוות המקצועי לבחינת ההסדרים המפורטים בהחלטת מועצה 1524 לענין רכישת זכויות למגורים על ידי אגודה חקלאית, לצורך בחינת ההסדרים המפורטים בהחלטה והצגת המסקנות בפניו.

העתק כתב המינוי מיום 22.11.17 מצורף **כנספת ז'**.

17. לאחר מינוי הצוות פעלה התנועה הקיבוצית לביטול המינוי באמצעות פניה למשנה ליועמ"ש לממשלה, ובאמצעות פניות לביהמ"ש. פניות התנועה נדחו והצוות המשיך בעבודתו, למעט תקופה של כחצי שנה במהלכה הוקפאה העבודה.

חברי הצוות המקצועי (לפי סדר הא"ב)

יו"ר הצוות המקצועי - מר עדיאל שמרון – מנכ"ל הרשות

חבר - ד"ר גבי גולן – נציג משרד ראש הממשלה
חבר - מר מירון הכהן – רשם האגודות השיתופיות
חבר - מר אלכס חפץ – נציג קק"ל
חברה – עו"ד מניה לייקין – יועמ"ש הרשות
חבר - מר דניאל מלצר - נציג אגף התקציבים במשרד האוצר
חברה - ד"ר רוטי פרום אריכא – נציגת משרד החקלאות ופיתוח הכפר

הגב' שירלי גונן, מרכזת הצוות

משתתפים בדיוני הצוות שאינם חברים בצוות המקצועי (לפי סדר הא"ב)

הגב' שולה בן צבי, מנהלת אגף חוזים לדורות בהתיישבות, רמ"י
הגב' גלית ויטנברג, מנהלת האגף החקלאי רמ"י
מר אלדד חיימי, שמאי אגף חוזים לדורות בהתיישבות, רמ"י
מר אוהד עייני, השמאי הממשלתי
עו"ד מיכל קראוס, יועמ"ש אגף חוזים לדורות בהתיישבות, רמ"י
הגב' מירי רימון, שמאית רמ"י

עבודת הצוות המקצועי

הצוות התכנס 9 פעמים במהלך החודשים מרץ עד דצמבר 2018 וקיים שלוש פגישות נוספות במהלך חודשים יוני – אוגוסט 2019.

הצוות פרסם "קול קורא" לגורמים המעוניינים להשמיע את עמדתם בפניו והקדיש שתי ישיבות ארוכות לשמיעת הפונים, בהם נציגי התנועות המיישבות, נציגי הקיבוצים, נציגי מועצות אזוריות, ומשרדי עורכי דין המייצגים קיבוצים ותנועות קיבוציות.

למרבה הצער, חרף פרסום הקול הקורא, לא הופיעו בפני הצוות חברי קיבוץ פרטיים. הרשות הציגה לצוות סקירה קצרה של פניות המצביעות על קשיים בהחלטה מזווית ראייתם של חברי קיבוץ אשר פנו אליה. קול נוסף נשמע באמצעות נציגות העמותה לצדק חלוקתי והקשת המזרחית, אשר הופיעו בפני הצוות והזכירו בין השאר פניות ותלונות שהתקבלו אצלם מחברי קיבוצים, באשר לחלופה הנבחנת.

כלל הפניות שהתקבלו מחברי קיבוצים הוצגו בפני הצוות בעילום שם, על פי בקשת החברים, ובשל פחד שהביעו מפני צעדים שיפנו כלפיהם בקיבוץ, עם היוודע דבר תלונתם.

לאחר שמיעת כלל הפונים וקיומן של מרבית ישיבות הצוות פנתה התנועה הקיבוצית ליו"ר הצוות, מר עדיאל שמרון, בבקשה ליתן לנציגיה אפשרות נוספת להופיע בפני הצוות, קודם לגיבוש מסקנותיו. לאור מעמדה של התנועה הקיבוצית כנציגה עיקרית של ההתיישבות הקיבוצית ומתוך רצון לערוך בחינה רחבה ונכונה ככל הניתן של הסוגיות הנדונות בפני הצוות, על מנת לקבל את ההחלטות הנכונות ביותר עבור כלל הצדדים, הסכים יו"ר הצוות להיענות לבקשת התנועה והיא הוזמנה לפרוט את עמדתה בפני הצוות בשנית. ביום 27.6.19, הופיעו בפניו פאנל רחב של נציגי התנועה הקיבוצית ולאחר מכן סיכם הצוות את מסקנותיו והמלצותיו.

רקע אודות ההחלטה הנבחנת ואודות החלטות השיוך

18. החלטה 979 וגלגוליה המאוחרים: החלטות 1155, 1366, 1411, 1456, 1528, 1554 ו- 1592 ולאחריהן סימן ד' בפרק משנה 8.4 לקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל (כולן להלן לשם הנוחות – "החלטה 979") אפשרה לחברי הקיבוץ לרכוש זכויות חכירה במגרש למגוריהם מתוך חלקת המגורים בתמורה לתשלום של 33% משווי המגרש למלוא הזכויות, לרבות הפרטנציאל התכנוני. בשלב מאוחר יותר נוספה על הנחה זו הנחת אזורי עדיפות לאומית.

מימוש החלטה 979 נחלק לשני שלבים:

א. רכישת זכויות חכירה בכמות מגרשים מוגדרת, היא "חלקת המגורים", על ידי אגודת הקיבוץ ותשלום מקדמה של 3.75% משווי כלל המגרשים לפי בינוי של 160 מ"ר למגרש.

ב. רכישת זכויות חכירה במגרש מתוך חלקת המגורים על ידי חבר הקיבוץ בתמורה לתשלום היתרה של 29.25% לפי בינוי של 160 מ"ר למגרש וכן תשלום של 33% משווי יתרת הזכויות.

במאמר מוסגר נציין, כי תושבי עוטף עזה נהנים מפטור מן התשלומים הנ"ל ואילו תושבי קו עימות פטורים מן התשלום השני.

19. החלטה 979 הבחינה בין תנאי התשלום המוקנים לחבר ותיק - שהיה חבר הקיבוץ ביום 27.3.07, לבין אלה של חבר חדש, שהתקבל לחברות לאחר 27.3.07, כדלהלן:
חבר ותיק זכאי לרכוש את המגרש באחת מהדרכים הבאות:

- א. לשלם את מלוא התשלום (29.25% משווי מגרש לבינוי של 160 מ"ר וכן 33% משווי יתרת הזכויות) במזומן.
- ב. לשלם 29.25% משווי מגרש לבינוי של 160 מ"ר במזומן ולשלם עבור יתרת הזכויות על בסיס שומה חדשה שתיערך במועד העברת הזכויות.
- ג. לדחות את התשלום לבינוי של 160 מ' עד להעברת הזכויות לצד ג', כאשר סכום העסקה מוצמד ונושא ריבית עד ליום התשלום בפועל.
- ד. לדחות את התשלום עד להעברת זכויות לצד ג', כאשר הסכום לתשלום ייקבע על בסיס שומה חדשה שתיערך במועד העברת הזכויות.

בניה מעבר ל- 160 מ"ר, תשלום על ידי החבר הותיק במועד ביצוע הבניה, ללא זכות דחיה.

חבר חדש חייב לשלם במועד ביצוע העסקה את שוויה המלא, קרי, את יתרת התשלום של 29.25% לפי בינוי של 160 מ"ר למגרש וכן תשלום של 33% על הזכויות הנוספות מעבר ל- 160 מ"ר.
לבד מן המגרשים המצויים בתוך חלקת המגורים יכול הקיבוץ להפנות חבר לרכישת זכויות החכירה במגרש **מתוכנן** המצוי מחוץ לחלקת המגורים בתמורה לתשלום של 91% משווי המגרש למלוא זכויות הבניה למגורים. מאליו ברור, כי לא ניתן לרכוש יחידות דיוור שאינן מתוכננות, שכן המגרשים מיועדים למגוריו של החבר הרוכש.

20. כאמור, בעקבות בקשת התנועה הקיבוצית לאפשר לאגודה לרכוש את אותן זכויות המגורים הנזכרות בהחלטה 979, תוך מתן זכות שימוש לחבריה, הוקמה ועדת ליברמן שביקשה לתת מענה לפגיעה הצפויה לשיטת התנועה באורח החיים הקיבוצי המתבטאת בהחלטות השיוך הפרטניות, זאת תוך שמירה על שיעורי התשלום הקבועים בהחלטות השיוך הפרטניות והקטנת החיכוך בין הקיבוץ לרשות. הועדה הדגישה את הצורך להישאר נאמנים לעקרונות החלטה 979 על גלגוליה ולשיעורי התשלום הנקובים בה מספר פעמים במסגרת הדין והחשבון שפרסמה. בין השאר הודגשו הדברים בהמלצותיה, כדלקמן:

"הועדה סברה ששיוך מגרשי המגורים לאגודה השינופית צריך להיות מושתת על עקרונות השיוך במגרשי המגורים לחברי הקיבוצים כפי שנקבעו בהחלטה 1155 בהתאמות המתחייבות מההבדלים בין ההסדרים. זאת על מנת להבטיח המשך קיומו של מערך האיזונים כפי שנקבע במסגרת החלטה 1155 שאושרה על ידי בג"צ כסבירה וראויה"
(ההדגשות במקור)

21. בעקבות המלצות הועדה התקבלה החלטת מועצת מקרקעי ישראל מספר 1380 שגלגולה האחרון נבחן על ידנו. החלטה זו מבוססת על עקרונותיה של החלטה 979 בשינויים המתחייבים שעיקרם לענייננו:

א. רכישת זכויות החכירה בכמות גדולה של מגרשים למגורים בבת אחת לעומת עסקה על מגרש מגורים אחד בכל פעם.

ב. ביטול זכות הדחיה לחברים הותיקים בשל דרישת תשלום מזומן עבור הזכויות.

ג. רכישת הזכויות על ידי האגודה והענקת זכות חכירת משנה לחבריה.

22. בעוד שהחלטה 979 העניקה זכות לכל אחד מחברי הקיבוץ לרכוש את זכויות החכירה בבית מגוריו, ואילו הקיבוץ רכש רק את "כרטיס הכניסה" (תשלום המקדמה), החלטה 1380 מעניקה את הזכות לרכישת כלל זכויות החכירה למגורים לקיבוץ. בנוסף, היקף הזכויות הנרכשות גדל, כאשר לבד מן הזכויות הניתנות לרכישה בהחלטה 979, מאפשרת ההחלטה אף רכישת זכויות בקרקע שאיננה מתוכננת למגורים. ההחלטה מאפשרת רכישת זכויות בהיקף גדול יחסית, שתמורתה משולמת במזומן – שוני הכרוך ביתרונות וחסרונות הנובעים מהיקפה השונה של העסקה. בנוסף, מהות הזכות הנמכרת שונה במקצת, שכן בהחלטות השיוך הפרטניות מקבל החבר זכות חכירה ישירה ואילו בהחלטה הנדונה מדובר בזכות חכירה ישירה לקיבוץ שמגולגלת לזכות חכירת משנה לחבר.

23. הוראות החלטה 1380 ניסו להביא לידי ביטוי את השינויים הנ"ל באמצעות הפחתה שמאית ממחיר העסקה וכן קביעת תקופות דחיה ושיעורי היוון, שמטרתם היתה להתאים את התשלומים הנזכרים בהחלטה 979 למציאות השונה שמתוארת בהחלטה הנבחרת. ואולם לאחר אישורה של החלטה 1380 התגלו חוסרים משמעותיים בהחלטה, שתוקנו בהוספת תנאי חכירת משנה מפורטים להחלטה וכן בהוספת קטגוריות לטבלה. לכל אחת מן הקטגוריות הנוספות, נוספו שיעורי תשלום ושנות היוון.

הנושא הנבחן

24. כאמור, הצוות התבקש לבחון את כלל ההסדרים המופיעים בהחלטה, כפי שנכתב בכתב המינוי:

"הצוות יבחן את ההסדרים המפורטים בהחלטה זו, יגבש מסקנותיו ויצגם בפני"

בבואנו לבצע את עבודתנו ביקשנו להתבסס על עקרונות החלטה 979 ועל המטרות, העקרונות והטעמים שעמדו בבסיס קבלתה של ההחלטה הנבחרת, כפי שאלו נקבעו בהמלצות ועדת ליברמן, כמצוטט לעיל. כבסיס לבחינה שביצע, אימץ הצוות את שיעורי התשלום שנקבה החלטה 979 ואשר אושרו בבג"צ 1027/04 **פורום הערים העצמאיות ואח' נ' רשות מקרקעי ישראל ואח'** (להלן – "בג"צ הפורום") וכן את ההטבות שנכללו בה לחברים ותיקים וחדשים.

25. הצוות בחן את אופן התאמת עקרונות החלטה 979 להחלטה הנבחרת לאורך של מטרותיה – שימור אופיו של הקיבוץ, והקטנת החיכוך בינו לבין הרשות. לשם כך בדק הצוות כל אחד מרכיבי ההתאמה שנקבעו, החל בשיעורי ההיוון, וכלה בהתאמות השמאיות שנקבעו בהנחיות השמאי הממשלתי דאז, מיום 23.4.14, ואשר צורפו כנספח לדו"ח ועדת ליברמן. הצוות עמד על הקשיים והעיוותים עליהם הצביעו הפונים שהופיעו בפניו, המומחים ונציגי הרשות, העוסקים ביישום ההחלטה. כמו כן, נתן הצוות את דעתו לסוגיות יסוד של סבירות ומידתיות תנאי ההחלטה, שוויון, מידת ההגנה על קבוצות חלשות, צדק חלוקתי, וקיום החובות המוטלות על רשות מקרקעי ישראל כמנהלת המשאב הציבורי היקר והמצומצם של מקרקעי המדינה.

26. ההסדרים שנבחנו על ידי הצוות כללו עיסוק בנושאים הבאים:

הגנה על צרכי הקיבוץ ועל חבריו

- א. הגנה על צרכיו של הקיבוץ דוגמת קהילתיות, אופק צמיחה, הקטנת החיכוך עם הרשות.
- ב. הגנה על קבוצות מוחלשות.
- ג. מניעת שימוש לרעה בכוח הרב שנותנת ההחלטה בידי מוסדות הקיבוץ ונחיצותם של תנאי חכירת המשנה.

היוון התשלום ומאפייניו

- ד. בחינת שיעור היוון הקבוע בהחלטה ומידת התאמתו לביצוע ההערכה הנדרשת על פי ההחלטה.
- ה. הצדקת השימוש בשיעורי היוון דווקא לשם הערכת שוויה של ביטול זכות דחיית התשלום ואבחנה בין סוגי דחיות שונים המשמשים בהחלטה בערבוביה.
- ו. התייחסות לשנות ההיוון והשפעת מיקומם ומאפייניהם של המגרשים הנמכרים על קביעה זו.
- ז. השפעת חלוף השנים ממועד אישור ההחלטה על שנות ההיוון הקבועות בה.
- ח. נפקדותה של ההצמדה והריבית משערך הסכומים בהחלטה.
- ט. ההתעלמות מן השינוי בשווי הקרקע לאורך השנים.

נושאים שמאיים

- י. משמעותה של הפחתה בגין גודל העסקה (מספר מגרשים גדול) והענקת כפל הנחות.
- יא. הפחתה בגין העצמת רכיב השיתוף ונחיצותה לאור הוראות ההחלטה
- יב. הערכת שווי קרקעות שאינן מתוכננות למגורים בכלל והתייחסות למאפייניה המיוחדים של העסקה שבנדון בפרט.

השמירה על עקרונות ועדת ליברמן והיצמדות להמלצותיה

- יג. סבירות שיעורי התשלום והחריגה מן האיזון שקבעה החלטה 979.
- יד. סוגיות של צדק חלוקתי וניהול אחראי של מקרקעין הנובעות ממתן זכויות חכירה גורפות לאגודות פרטיות בחטיבות קרקע משמעותיות שאינן מתוכננות למגורים.
- טו. שמירת השוויון בין קבוצות שונות בתוך הקיבוץ ובין הקיבוץ לאוכלוסיות אחרות במדינה.

קרקע שאינה מתוכננת למגורים

- טז. תנאי אי הוודאות הקיצוניים הכרוכים בטיפול בקרקע שאינה מתוכננת למגורים.
- יז. העדר ניצול מיטבי, בראיה ממלכתית, של חטיבות הקרקע שאינן מתוכננות למגורים.
- יח. העדר יכולת לקבוע את עלויות הפיתוח בקרקע שאינה מתוכננת למגורים, אלא לבצע הערכות בלבד.
- יט. העדר ביסוס להערכה השמאית של שווי קרקע שאינה מתוכננת למגורים.
- כ. מידת נחיצותם המיידית של מגרשים בהיקף שמעמידה ההחלטה לרשות הקיבוצים.

כא. שמירה עתודות קרקע בידי המדינה האמונה על ניהול הקרקע ולא בידי אגודות פרטיות.

מומחים שהופיעו בפני הצוות המקצועי

27. בפני הצוות הופיעו מומחים שהביעו דעתם בנושאים שונים כדלהלן:

- א. הפרופ' דן גלאי שהגיש לצוות את חוות דעתו בדבר מחיר ההון הראוי להיוון המקרקעין בקיבוצים. בחוות הדעת נקבע כי ההסדר הקיים מעניק הטבה כפולה וכי מחיר ההון הראוי להיוון המקרקעין הקבוע בהחלטה הינו גבוה ואינו מביא בחשבון משתנים מהותיים. חוות הדעת קבעה כי בנסיבות הקיימות יש לקבוע את מחיר ההון בשיעור של 1%-1.5%, על בסיס הריבית הממשלתית הריאלית ל-19 שנים, כאשר מומלץ לשנות את מספר שנות ההיוון ולקבען כרכיב המשתנה עם חלוף הזמן.
- ב. מר יאיר לוי, אסטרטג נדל"ן שהופיע בפני הועדה, והציג עמדתו בדבר נחיצותה של ההפחתה לגודל ברכישת מקרקעין. מר לוי טען, כי מכירתה של חטיבת קרקע גדולה לקיבוץ מהווה יתרון עליו יש לשלם פרמיה, ודחה מכל וכל את הצדקתה של ההנחה לגודל במקרים כאלה.
- ג. הפרופ' אמיר ברנע מטעם התנועה הקיבוצית, שהגיש לוועדה טיוטת חוות דעת כלכלית בענין התקופה ומחיר ההון להיוון זכויות רכישה במקרקעין על ידי אגודה שיתופית חקלאית.
- ד. טיוטת חוות הדעת גורסת כי תקופת ההיוון שקובעת ההחלטה לחבר ותיק (בגין זכויות בניה של עד 160 מ"ר) היא קצרה ויש להאריכה מעבר ל-19 שנים. בנוסף קובעת חוות הדעת כי יש להותיר את שיעור ההיוון הנקוב בהחלטה על כנו.
- ה. מר עדי צביקל, שמאי מקרקעין מטעם קיבוץ כפר מסריק, שטען בפני הצוות כי ניתן להעריך את שווייה של קרקע שאינה מתוכננת למגורים, אם כי ההערכה אינה מדויקת בשל העדר נתונים.

28. כמו כן, הוצגו בפני הצוות המסמכים הבאים:

- א. המלצות ועדת ליברמן.
- ב. התייחסות השמאי הממשלתי הראשי דאז, מר טל אלדרוטי, למתווה ההחלטה שהציעה ועדת ליברמן.
- ג. חו"ד ה-BDO בדבר שיעור ההיוון הנדרש ותקופת ההיוון לחבר ותיק.
- ד. עמדת רמ"י שהוגשה לביהמ"ש במסגרת בג"ץ 2608/16 העמותה לצדק חלוקתי נ' רשות מקרקעי ישראל ואח'.
- ה. מסמך עקרונות מטעם הרשות הבוחן את ההסדרים המפורטים בהחלטה ומצביע על הקשיים והכשלים ביישומן.
- ו. עמדת שמאית הרשות בקשר למתווה הקיים להערכת השווי בעסקאות הנערכות מכח החלטת מועצה מס' 1524.
- ז. עמדת השמאי הממשלתי הראשי, מר אוהד עייני, ביחס לסוגיות השמאיות בהחלטה 1524.
- ח. חוות דעת שמאית מאת צביקל שפיגל חברה כלכלית בע"מ – היתכנות הערכת שווי קרקעות לא מתוכננות – קיבוץ כפר מסריק.
- ט. חוות דעת שמאית מטעם משרד נחמה בוגין בע"מ – רכישת זכויות בשטחים לא מתוכננים בקיבוצים על פי החלטה 1524 (חלופת האגודה).
- י. חוות דעת של הפרופ' דן גלאי בדבר מחיר ההון הראוי להיוון מקרקעין בקיבוצים.
- יא. טיוטת חוות דעת הפרופ' אמיר ברנע אודות תקופה ומחיר הון להיוון זכויות רכישה במקרקעין על ידי אגודה חקלאית שיתופית.
- יב. תגובת הפרופ' דן גלאי לטיוטת חוות דעתו של הפרופ' ברנע.
- יג. פניות כתובות שהגיעו לצוות המקצועי במענה ל"קול הקורא".
- יד. פניות חברי קיבוצים כנגד ההחלטה הנדונה.

משרד עו"ד קנולר
משרד עו"ד שלמה כהן
נציגי קיבוץ כפר מסריק
מר עדי צביקל, שמאי
נציגות העמותה לצדק חלוקתי
מנכ"לית הקשת המזרחית
חה"כ איתן ברושי
נציגי התנועה הקיבוצית
מר ניר מאיר, מזכ"ל תנועת המושבים
נציגי קיבוץ מגל
נציגי קיבוץ גבע
נציגי המועצות האזוריות בעוטף עזה
נציגי קיבוץ מעלה גלבע
נציגי קיבוץ עינת
נציגי תנועת הקיבוץ הדתי
פרופ' אמיר ברנע

29. נציגי הקיבוצים, התנועות המיישבות ועוה"ד מטעמם טענו כי יש להותיר את החלופה כמות שהיא וכי שינויה יגרום לכאוס בקיבוצים, לפגיעה בהסתמכותם על ההחלטה ולפגיעה באמונם ברשות וכן יגדיל את החיכוך עימה. לטענתם, ההחלטה עברה את מבחן בג"צ והיא מאוזנת והוגנת. הקיבוצים מבקשים להשיג וודאות ובטחון באמצעות רכישת כלל זכויות המגורים במשבצת מראש וכן מבקשים לנצל את יתרונותיה הכלכליים המשמעותיים של ההחלטה, הן בשיעורי התשלום במועד הרכישה והן בהשגת וודאות לגבי עלות הקרקע בעתיד, לצאצאיהם.

30. נציגי הקיבוצים הצהירו כי הבחירה בחלופה זו נובעת בראש ובראשונה מעלותה המופחתת לעומת עלות החלטות השיוך הפרטניות, עלות המאפשרת לקיבוצים לשאת בתשלום הנדרש. כמו כן הם הזכירו כי החלופה נותנת מענה לצורך של חלק מהקיבוצים לשמור על המבנה הקהילתי שלהם, בין אם באמצעות שליטה של האגודה על זהות החברים ועל הבניה בקיבוץ ובין אם באמצעות הבטחת המשך קליטה של "דור ההמשך" - צאצאי החברים (ילדי ונכדי חברי הקיבוץ) (להלן: "דור ההמשך") בקיבוץ, תוך יצירת וודאות לגבי מחיר הקרקע. לטענתם, חלופת השיוך הפרטני עלולה להביא לחיסולו של הקיבוץ.

31. נטען בפני הצוות כי אין מניעה לערוך שמאות לשטחים שאינם מתוכננים למגורים ואף הוצגה שמאות התומכת בעמדה זו, עם זאת צוין כי הערכת עלויות הפיתוח פחות מדויקת במקרים כאלה. לחילופין הוצע לערוך את השמאות על פי טבלאות.

בדיון שנערך עם נציגי התנועה הקיבוצית לקראת תום דיוני הצוות טען פרופ' ברנע בשם התנועה הקיבוצית כי הגם ששיעורי ההיוון הקבועים בהחלטה הינם ראויים, תקופת ההיוון הקבועה לגבי תשלום חבר ותיק בגין זכויות בניה של עד 160 מ"ר, קצרה מדי, שכן לאור ההוראות המאפשרות עבירות במשפחה ללא תשלום, למעשה אין כל צפי כי חברי הקיבוץ ישלמו עבור הזכות הקניינית המוענקת להם בדמות חוזה חכירת משנה.

32. נציגי התנועה הקיבוצית והקיבוצים עמדו על הצורך לקבוע הוראות מעבר במקרה של שינויים בחלופה הנבחרת, לכל קיבוץ שקיבל החלטה על ביצוע שיוך בהתאם לחלופה זו או החל בביצוע פעולות ואיסוף המסמכים הנדרשים לצורך ביצועה.

לבסוף נשמעו טענות לפיהן יש להרחיב את חופש הפעולה של הקיבוץ תוך צמצום המגבלות החלות עליו מכוח תנאי חכירת המשנה.

גורמים שונים טענו בפני הצוות כי יש לפרקו וכי איננו מוסמך לדון בכלל ההסדרים שקבעה ההחלטה. כן ביקשו לבחון מדוע ההחלטה לא מיושמת על ידי הרשות בקצב ובאופן הנכון בעיניהם.

33. נציגות העמותה לצדק חלוקתי והקשת המזרחית טענו בפני הצוות כי לא ניתן להעריך את שוויון של קרקעות שאינן מתוכננות למגורים ועל כן יש לבטל את אפשרות רכישתן. לטענתן החלופה הנבדקת יוצרת העדפה לא מוצדקת של הקיבוצים אל מול יתרת האוכלוסיה בארץ ופוגעת בשוויון, שכן היא מעניקה הטבות החורגות מאלו שאישר בג"צ.

עוד טענו נציגות העמותות כי חברים רבים פונים אליהן בטענות לחוסר שוויון ואפליה בקרב חברי הקיבוצים על רקע ההחלטה הנבחרת, אך פניות אלו נעשות בחשאי מתוך פחד גדול מפגיעת הקיבוץ או החברים. הנציגות טענו כי ההחלטה אינה מיידית, מעניקה הטבות מרחיקות לכת, פוגעת בצדק החלוקתי במדינה ואף בשוויון בין חברי הקיבוצים לבין עצמם וקראו לצוות להורות על ביטולה.

יתרונות, קשיים וכשלים ביישום ההחלטה שהוצגו בפני הצוות המקצועי

הגשמת מטרת ההחלטה – שמירה על אופי הקיבוץ והגנה על צרכיו וצרכי חבריו

היתרונות שמעניקה ההחלטה לקיבוץ

34. מרבית הנציגים שהופיעו בפני הצוות ציינו את הצורך של הקיבוץ ושל חבריו בוודאות הבאה לידי ביטוי בהחזקה של קרקעות שתוכל לשמש לשיכון צאצאיהם במחיר ידוע מראש, שאינו משתנה ואינו מושפע מעליית מחירי הקרקע. נציגי הקיבוצים והתנועות הקיבוציות הבהירו לצוות כי מעבר לוודאות הכלכלית המושגת מביצוע העסקה היא מסייעת להם ביצירת משיכה להישארות "דור ההמשך", השומרת על המשפחתיות ועל אופיו של הקיבוץ.

לבד מהבטחת עתידו של "דור ההמשך", צאצאי החברים, מאפשרת ההחלטה אופק צמיחה רחב מזה המתאפשר בשיוך הפרטני, תוך מתן יד חופשית לגמרי לקיבוץ לעשות בו כרצונו, ללא התערבות של הרשות וללא צורך באישוריה או בקבלת הסכמתה. מאפיינים אלה מהווים יתרון עבור הקיבוץ, החוסך בתהליכים מיותרים מול הרשות ואף בעלויות ובזמן. בנוסף, הם מקנים לקיבוץ ודאות, שחשובה לו.

35. בצד יתרונה של הקטנת החיכוך, נהנה הקיבוץ משליטה בלעדית בנכסיו, במקבלי הזכויות בהם, במעמד ובקצב הענקת הזכויות ועיגונן. כל אלה עוברים לטיפולו המלא של הקיבוץ אשר אחראי להענקת זכות חכירת המשנה ולרישומה כדין במרשם המקרקעין. העומס הכרוך בדבר, בצוותא חדא עם האחריות, עוברים מכתפי הרשות אל הקיבוץ.

36. לבסוף, שיעורי התשלום הנמוכים הקבועים בהחלטה מקלים את עומס התשלומים הנדרש מן הקיבוץ ומאפשרים לו לרכוש גם את הקרקעות שאינן מאוכלסות עדיין ולהגדיל את ודאותו לגביהן, כמפורט לעיל, במחיר שהוא יכול לעמוד בו. בנוסף מאפשרים שיעורי התשלום הנמוכים להוזיל את התשלום הנדרש מכל חבר עבור מגרש מגוריו, אל מתחת לזה הנדרש ממנו בחלופות השיוך האחרות ובכך מקלים על החברים מחד ומחזקים את הקיבוץ מאידך.

37. ככל שהדברים נוגעים לחברי הקיבוץ, המעבר לחלופה הקבועה בהחלטה זו מתאפשר בהחלטה של רוב מיוחס בלבד. תנאי חכירת המשנה שעוגנו בהחלטה מגנים על זכויותיהם של החברים ומונעים פגיעה בזכות חכירת המשנה המגיעה להם באמצעות הוראות סותרות בתקנון הקיבוץ או באמצעות החלטות האסיפה הכללית. תנאי חכירת המשנה מקבעים את סחירותה של הזכות הנרכשת ואת חובת רישומה באופן המעמיד את חברי הקיבוץ הרוכשים אותה בשורה אחת עם חבריהם בעלי חוזה החכירה הישיר.

פוטנציאל הפגיעה בחברי הקיבוץ

38. מנגד, חיזוק מעמדו של הקיבוץ והותרת שליטה בלעדית וכמעט בלתי מעוררת בנכסיו בעידן של קיבוצים מופרטים ועצמאות כלכלית, עלולה לפגוע או לכל הפחות לסכן כמה וכמה קבוצות. בפני הצוות הוצג מספר נושאים מצומצם שעלה מפניות חברי קיבוץ אשר התקבלו ברשות ובאגודה לצדק חלוקתי. פניות אלה חושפות צד אחר, שלא נשמע מפי הגורמים שהופיעו בפני הצוות, החושף סיכונים חברתיים הנובעים מן ההחלטה.

39. על פי הנתונים שהוצגו לצוות, קבוצה אחת שעלולה להיפגע ממצב זה היא חברי הקיבוץ עצמם, שהינם "קהל שבוי" אשר אינו נהנה מחופש מידע וחופש פעולה. החברים, ובעיקר החברים הוותיקים, לא תמיד מצויים בהחלטות הרשות ובאפשרויות העומדות בפניהם וניזונים ממידע המוצג להם על ידי מנהלי הקיבוצים, חברי הועד ונציגי התנועה הקיבוצית. מהמידע שהוצג לצוות עולה כי לעיתים מוצג לחברים מידע חסר ומטעה, ולעיתים בהתאם לאינטרסים של בעלי עניין, אשר לא בהכרח משקפים את טובת כלל חברי הקיבוץ.

בשל השונות במעמד בין חברים שונים בקיבוץ (חדשים וותיקים) קיימת העדפה שונה בקרב קבוצות שונות לבחירה בהחלטות שיוך שונות. לשם ההגנה על ציבור החברים הוותיקים, שהחלטות השיוך הפרטני מעניקות להם יתרון, קובעת ההחלטה רוב מיוחס של 66%, הנדרש לצורך אישור הצטרפות לחלופה הנבחרת באסיפה הכללית של הקיבוץ. רוב זה נדרש על מנת להגן על החברים הוותיקים ולמנוע מחברים חדשים שהצטרפו לקיבוץ לאחרונה לקפח את זכותם של הוותיקים באמצעות ניצול יתרון נקודתי או זמני באסיפה הכללית. חרף האמור, נטען בפני הצוות כי נמצאות דרכים לעקיפתה של מגבלה זו, אם באמצעות הטעיה ומצגי שווא, אם באמצעות שכנועים הנסמכים על מידע חלקי או שגוי ואם בדרכים אחרות, הגורמות לקיפוח זכותם של חברים ותיקים.

40. בהחלטות השיוך הפרטניות שיעור התשלום לכלל החברים קבוע ובהם לידי ביטוי בחוזה החכירה הישיר עם הרשות, בעוד תשלומי האיזון מוגדרים ככאלה וגובהם ידוע לכל. בחלופה הנבחרת, לעומת זאת, קובע הקיבוץ את שיעורי התשלום באופן מלא, ללא שיעור או בסיס קבוע הידוע מראש. מציאות זו פותחת פתח להעדפת קבוצות מסוימות על פני אחרות על פי שיקול דעתו של הקיבוץ ועלולה להביא לספסור בקרקעות. בפני הצוות הוצגו תלונות על דמי כניסה מופרזים שנגבים מחבר חדש המבקש לרכוש מגרש בקיבוץ, המגלמים לכאורה את תוספת התשלום הנדרשת ממנו עבור הקרקע, מעבר לתשלום אותו רשאי הקיבוץ לדרוש. יצוין, כי מדובר בנתונים שיש קושי לבדקם ואין בהם כדי להביא למסקנות כלשהן. עם זאת מטבע הדברים, העדרו של תעריף תשלום המוכתב על ידי הרשות מביא ליצירת טווח רחב של תשלומים שעלולים לטמון בחובם גם קבוצות העדפה שאינן לגיטימיות.

41. השליטה הנתונה בידי הקיבוץ הופכת אותו לשומר הסף היושב בשער והקובע מתי תתאפשר קליטת חברים ומי יהנה מן הזכויות המצויות בשליטת הקיבוץ, כאשר הדאגה לצרכיהן של קבוצות שאינן נמנות על רוב חברי הקיבוץ, הן בתוך הקיבוץ והן מחוצה לו, אינה בהכרח בראש מעייניו. דוגמה לכך הוצגה בפני הצוות בפניותיהם של בעלי מוגבלות שנולדו לחברי קיבוץ וזכויותיהם נשללו בכוחו של הרוב וכן בניסיונות לנישולם של חברים ותיקים או יורשיהם מזכויותיהם במגרשים, או באילוצם לוותר על זכותם לפרק זמן בה תועמד לרשות הקיבוץ וצרכיו.

שליטה זו של הקיבוץ בקרקע עלולה ליצור אפליה גם בין חברים קיימים בקיבוץ לבין חברים שעתידים להתקבל אליו בעתיד, בין חברים שיתקבלו מן החוץ לבין בניים שיצטרפו לחברות ולעיתים אף בין חברי הקיבוץ לבין עצמם. כאשר מלאי המגרשים מוחזק בידי הקיבוץ, הוא השולט במועדי הקצאתם ובהיות מקבלי הזכויות בהם מקרב חברי הקיבוץ, באופן שיכול להפלות לרעה קבוצות חלשות בקיבוץ, באמצעות החלטות דמוקרטיות של רוב חברי האסיפה הכללית.

ההיוון

42. כאמור, ההחלטה מבוססת על עקרונות החלטה 979 על תיקוניה. החלטה 979, הדנה בשיוך פרטני, מאפשרת דחיית תשלום לחבר ותיק כדלקמן:

- א. לבינוי בשטח של **עד 160 מ"ר** – עד להעברת זכויות על בסיס שומה שתיערך במועד העברת הזכויות או לפי שווי במועד אישור העסקה בתוספת הפרשי הצמדה וריבית (לפי חוק פסיקת ריבית).
- ב. לבינוי בשטח **העולה על 160 מ"ר** – עד למימוש הבנייה – על בסיס שומה חדשה שתיערך למועד הגשת הבקשה לתוספת בנייה.

ההחלטה קבעה כי התשלום עבור רכישת הזכויות הינו מיידי – ללא אפשרות דחייה. כנגד ביטול זכות הדחייה לחברים הוותיקים כפי שנקבע בהחלטה 979 - ניתנה הפחתה באמצעות היוון סכום החיוב למועד ביצוע העסקה כדלקמן:

- א. לבינוי בשטח של **עד 160 מ"ר** – תקופת היוון בת 19 שנים (בכל רחבי המדינה) המהווה לכאורה את פרק הזמן הממוצע, להעברת זכויות המחייב תשלום החוב, וזאת בשים לב לגיל החבר הותיק (18 ומעלה).
- ב. לבינוי בשטח **העולה על 160 מ"ר** – תקופת היוון בת 10 שנים (בכל רחבי המדינה) המהווה לכאורה את פרק הזמן הסביר, כממוצע, למימוש יתרת זכויות בנייה **מעל 160 מ"ר**.

לא מותר להדגיש ולציין כי בעוד שהחלטה 979 מאפשרת לחבר ותיק לוותר על זכות הדחיה ולשלם את מלוא התשלום או חלקו באופן מיידי, ללא כל תמורה כנגד ויתורו, קבעה ההחלטה הפחתה, כאמור, כנגד ביטול הדחיה.

43. בפני הצוות הוצגו מספר סוגיות הנוגעות להיוון התשלומים, הטעונות בדיקה:

- א. גובה שיעור ההיוון ביחס למאפייני העסקה
- ב. תקופת ההיוון
- ג. בחינת קיומה של הטבה כפולה כנגזרת ממסקנות סעיפים א' וב' לעיל.
- ד. התעלמות מגורם העלייה הריאלית במחירי הקרקע והכסף
- ה. ספירת שנות ההיוון ממועד ביצוע העסקה
- ו. בחינת המשמעות הכלכלית של ביטול זכות הדחיה לבינוי מעל 160 מ"ר הכפופה להכנת שומה חדשה במועד המימוש.

שיעורי ההיוון

44. דחיית התשלום המתבטלת על ידי ההחלטה נחלקת לשני סוגים:

הראשון

דחיה לה היה זכאי חבר ותיק בהתאם להוראות החלטה 979: אם בשל דחיית התשלום בגין מגרש בשטח בינוי של **עד 160 מ"ר**, או בשל דחיית התשלום בגין מימוש זכויות בניה **העולות על 160 מ"ר**.

השני

דחיה שמקורה בעיכוב במימוש המגרש בשל הליכי תכנון, שיווק ומימון בהתאם לסוגי המגרשים השונים אותם רשאית האגודה לרכוש.

45. **סוג הדחיה הראשון** דן בתשלום אשר עתיד להתקבל בעת העברת הזכויות ומכאן מצריך היוון בהתאם למחיר הכסף. היוון זה אינו מכיל בתוכו מרכיב סיכון ו/או אי וודאות הקשור להליכי תכנון, דחייה לשיווק וכו'. הפרופ' דן גלאי נתן דעתו לשיעור ההיוון הראוי בנסיבות העניין, השווה לדעתו ל"מחיר הכסף" וקבע כי היוון בשיעור של

5% כפי שנקבע בטבלה המצורפת להחלטה, הנו גבוה ביחס לתנאי השוק, כאשר נכון להיום הריבית הממשלתית הריאלית להיוון לטווח של 19 שנה, כפי שקובעת ההחלטה, הוא בשיעור של 1%-1.5% בלבד. חישוב שיעור ההיוון נקבע בין היתר על בסיס הוראות החלטה 979 אשר לפיהן מתווספים לתשלום הנדחה הצמדה וריבית, וכי מועד פירעונו הוא ידוע מראש וכמעט ודאי.

בבינוי מעל 160 מ"ר, התשלום הנו בעת המימוש, כפי שנקבע בהחלטה 979 וכפוף לעריכת שומה חדשה, אשר תיערך במועד המימוש. יש לבחון האם ביטול הזכות לדחיית התשלום בכפוף לעריכת שומה חדשה במועד המימוש עולה כדי פגיעה בחבר, או שמא היא מהווה הטבה?

החלטה 979 מאפשרת לחבר הותיק לדחות את התשלום בגין הבינוי העולה על 160 מ"ר בכפוף לעריכת שומה חדשה במועד המימוש, ואולם דחייה זו טומנת בחובה מרכיב סיכון ואי וודאות שמקורם בתנודות השוק. ההחלטה קובעת כי התשלום עבור הבינוי הנ"ל ישולם במועד ביצוע העסקה, תוך היוונו לתקופה של 10 שנים, כנגד ביטול הדחיה. ברם נראה כי קביעת שיעור ההיוון לא הביאה בחשבון את משמעותו הכלכלית של ביטול מרכיב הסיכון, שכן ידוע כי קונה סביר הינו ככלל שונא סיכון, ובפרט בתקופה בה השוק עובר שינויים רבים וחדים.

להקטנת מרכיב הסיכון, כתוצאה מביטול אפשרות דחיה זו, משמעות כבדת משקל אשר יש בה כדי לצמצם ואולי אף לקזז באופן מלא את שיעור ההיוון שנקבע.

46. **סוג הדחיה השני** דן בתשלום עבור מגרשים בעלי מאפיינים שונים, שישווקו בעתיד. ככלל, שיעור ההיוון בנסיבות כאלה יכיל בתוכו מרכיב סיכון ו/או אי וודאות הקשור למשך הליכי התכנון והשיווק, רמות ביקוש, מיקום וכו'.

ברם, ביחס למאפייני העסקה שבנדון, בה מתקיימים תנאים ייחודיים מלכתחילה ובין היתר תשלום מוטב בשיעור של 33%, הכפוף להנחות אזור, והיוון בגין דחיית תשלומים כאמור, קובע הפרופ' גלאי כי למרות שנראה לכאורה כי מדובר בסיכונים שונים בשל מאפייני האזורים השונים המשפיעים הן על מימוש הזכויות, על קצב השיווק, אפקט אי הוודאות וכו', הרי שאלו נלקחו בחשבון בעומק ההנחה הבסיסית (33% ממחיר הקרקע, בתוספת הנחות אזור). אנו נמצאים "עמוק בתוך הכסף" ומכאן ששיעור ההיוון המתאים לכלל סוגי הדחיות הוא של הריבית הממשלתית המפורסמת (בשיעור המתאים לתקופת הדחיה שתקבע).

שיעור היוון של 5%, הוא שיעור היוון מופרז ויש להעמידו על שיעור של ריבית ממשלתית ראלית.

47. הפרופ' ברנע סבור כי שיעור ההיוון צריך לעמוד על שיעור ריבית חסרת סיכון בתוספת פרמיית סיכון שכן מועד פירעון התשלום אינו מועד ידוע מראש, ועל כן לא מדובר במצב של חוסר סיכון.

את הריבית הזו מעריך הפרופ' ברנע בשיעור של 5%, כשיעור ההיוון המקובל אצל רמ"י.

עמדתו של הפרופ' ברנע מבוססת על הטענה כי מועד התשלום רחוק מאד בשל האפשרות להשכיר את הנכס לאחר פטירת בעליו ולהימנע מתשלום דמי הרכישה לאורך שנים. ברם, מדובר באפשרות רחוקה נוכח הוראות תנאי חכירת המשנה המצורפים כנספח א' להחלטה והמחייבים את מכירת הנכס בחלקם הארי של המקרים, כמפורט בדו"ח ה-BDO.

תקופת ההיוון

48. בינוי בשטח של עד 160 מ"ר

כאמור תקופת ההיוון לתשלום עבור בינוי בשטח של עד 160 מ"ר נקבעה לפרק זמן של 19 שנים (בכל רחבי המדינה). פרק זמן זה מהווה את פרק הזמן הממוצע להעברת זכויות, המחייב את תשלום החוב. נושא זה נבחן בשנית על ידי פרופ' גלאי ולטענתו הוא מגלם הטבה כפולה, כשהוא מצטרף להטבה הגלומה בשיעור ההיוון. קביעת 19 שנות דחייה כמספר קבוע הנמנה ממועד אישור העסקה, חרף חלוף השנים מן ה"מועד הקובע" והתקצרות ימיהם של החברים הותיקים, מהווה טעות. לבד מכך, תוהה הפרופ' גלאי האם קביעת פרק זמן של 19 שנים היתה נכונה.

בסופו של יום קובע פרופסור גלאי כי היוון לטווח של 19 שנה אינו מעוגן מבחינה כלכלית ואין לו הצדקה. הוא ממליץ לעדכן את התקופות לפי מועד ההצטרפות להסדר ולא להשאירן כקבוע מערכת.

מנגד, מסביר הפרופ' ברנע כי קביעת פרק זמן של 19 שנה מבוסס על תוחלת החיים לבדה ואינו מביא בחשבון אפשרות של הורשת הנכס והשכרתו, חלף העברת הזכויות בו. הוא חולק על הנתונים העומדים בבסיס חוות דעת ה-BDO שעל פיה נקבעו שנות ההיוון בהחלטה ונסמך על נתונים שונים, לפיהם יש להאריך את תקופת ההיוון. כאמור, עמדת הפרופ' ברנע נסמכת על מציאות נדירה שכמעט ואינה קיימת. בנוסף, נמנע הפרופ' מלהתייחס לקושי שמעלה ספירת השנים ממועד אישור העסקה, על אף שהסברו מבוסס על בחינת השנים החל מן המועד הקובע. גם הנתונים הסטטיסטיים עליהם נסמכת טיוטת חוות הדעת שהוצגה בפנינו לא אומתו ומקורם אינו אובייקטיבי, לעומת הנתונים העומדים בבסיס דו"ח ה-BDO.

לא למותר לציין, כי משמעות דחיית התשלום, לשיטת הפרופ' ברנע, היא שוות ערך להענקת זכות חכירת המשנה חיים אין כסף! במידה וכך הוא, ברי כי יש לבחון שינוי הוראות החלטה וכן הוראות החלטה 979 כך שדחיית התשלום תוגבל.

49. בינוי בשטח העולה על 160 מ"ר

תקופת ההיוון הקבועה בהחלטה לבינוי העולה על 160 מ"ר עומדת על 10 שנים בכל אזורי הארץ ללא אבחנה. ברי, כי קצב מימוש הזכויות במרכז הארץ אינו דומה לזה שבאזורי הפריפריה ואין זה סביר לקבוע דחיה אחידה לכלל אזורי הארץ.

משתנים שמאיים

50. בהמשך להמלצות ועדת ליברמן לבסס את החלטה 1380 על עקרונות החלטות השידוך הפרטניות, פירט השמאי הממשלתי דאז את דעתו בנוגע להתאמות הנדרשות בעת הערכת השווי לפי עקרונות החלטה זו, אל מול הוראות החלטות השידוך הפרטני.

העתק הנחיות השמאי הממשלתי מיום 23.4.14 כפי שצורף לדו"ח ועדת ליברמן מצ"ב כנספח ח'.

51. בעת כתיבת ההנחיות השמאיות, טרם גובשה מהות הזכות שתוענק לחברי הקיבוץ וממילא, תנאי חכירת המשנה וכן טבלת שיעורי התשלום ושנות ההיוון במתכונתה הנוכחית (שגובשו לאחר קבלת החלטת המועצה מספר 1380), לא היו בנמצא. כמו כן, ההחלטה עצמה טרם אושרה ותנאיה לא היו סופיים. נוכח האמור, כבר בפתח דבריו מסייג השמאי הממשלתי את ההנחיות במילים אלו:

"לאחר שתקבל החלטת מועצת מקרקעי ישראל וייקבע סופית מתווה עקרונות החלופה הנוספת, יש לבחון שנית, את תוקף האמור להלן והתאמתו לנוסח הסופי של החלטת המועצה".

(ההדגשה במקור, ללא ההדגשה בקו תחתון)

52. הנחיות השמאי הממשלתי אומצו בהחלטת מועצה 1380 שגובשה ברוח המלצות ועדת ליברמן, אולם במהלך גלגוליה של ההחלטה נערכו בה שינויים משמעותיים, בין היתר בשיעורי התשלום ושנות ההיוון ובהוספת תנאי חכירת משנה לחברי הקיבוץ, אשר יש בהם כדי להשפיע על הנחיותיו של השמאי הממשלתי, בהקשר זה.

53. הצוות בחן את יישום ההתאמות עליהן המליץ השמאי הממשלתי דאז נוכח מטרתו ונוכח הוראות החלטה הנוכחיות ואף קיבל את חוות דעתו של השמאי הממשלתי הראשי הנוכחי ואת עמדתה של שמאית הרשות בדבר השלכותיהם של השינויים בהחלטות. להלן יפורטו קשיים ובעיות עליהן עמד הצוות בהקשרים אלו.

העתק חוות דעתה של שמאית הרשות מצ"ב כנספח ט'.

העתק עמדת השמאי הממשלתי הראשי מצ"ב כנספח י'.

54. הנחיות השמאי הממשלתי הורו על הפחתה שמאית בשיעור של 12%, החלה במקרה של רכישת מלוא הזכויות בהינף אחד, שמקורה בהתאמת הוראות החלטה 979 למתווה המוצע בדו"ח ועדת ליברמן. התאמה זו מורכבת מרכיב של גודל העסקה ששיעורו נע בין 8%-10% ומרכיב של העצמת רכיב השיתוף ומגבלת הסחירות ששיעורו הוערך בכ- 2%-5%.

התאמה בגין גודל העסקה

55. החלטה 1380 אימצה את המלצות ועדת ליברמן בדבר היקף רכישת זכויות המגורים במשבצת וקבעה כי אלו יירכשו בהינף אחד או בשניים, כאשר כל אחת משתי האפשרויות מתייחסת לרכישת מלאי מגרשים גדול, כדלקמן:

"רכישת זכויות המגורים תתבצע בשלב אחד או בשני שלבים ובלבד שהיקף הזכויות שירכשו בשלב הראשון לא יפחת מהשטח הבנוי בפועל ו- 50% מיתרת הזכויות למגורים, ובלבד ששך הזכויות לא יעלה על סך הזכויות מתכנית שבתוקף".

56. גודל העיסקה

מכירת מלאי גדול מוכרת כמזכה ב"הנחה לגודל" בשל החיסכון למוכר בהחזקת המלאי ובעלויות השיווק. בהתייחסותו לרכיב זה, עמד השמאי הממשלתי על הגורמים המזכים בהנחה לגודל בעסקה כזו, שמטרתם לכמת את החיסכון למוכר בשל ביצוע מכירה "קמעונאית", והסביר באשר לעסקה הנדונה כי:

"כאשר ענינו בתשלום אחד לכל סוגי המגורים וכל סוגי החברים (ותיקים, קיימים, חדשים ועתידיים) ובסדרי גודל של מאות אחדות של מגרשים/דירות, רכיב ההתאמה הראוי לגורם זה, ביחס למתווה החלטה 1155, נאמד בטווח שבין 8%-10%".
(ההדגשה אינה במקור)

ברם, חלק מן הרכיבים עליהם נסמך שיעור ההפחתה שקבע השמאי הממשלתי השתנו עם גיבושה של החלטה מאוחר יותר, וחלק אחר כלל לא הוצגו בפני השמאי הממשלתי בעת עריכת המסמך מטעמו. בנוסף, לעסקה שבנדון מאפיינים ייחודיים, אשר יש להביאם בחשבון בעת בחינת שיעור ההפחתה.

57. **כמות יחידות הדיור הנרכשות בהינף אחד – רכישת כל יחידות הדיור על פי תמ"א 35**
הנחת השמאי הממשלתי בדבר מכירת מאות אחדות של מגרשים שונתה עם קבלתה של החלטה 1524 אשר צמצמה היקפים אלו. נכון להיום, קיבוץ הרוכש את זכויות החכירה בהינף אחד אינו מבצע עסקה בהיקף אלו התייחס השמאי הממשלתי דאז, כעסקה "בהינף אחד" שכן מספר המגרשים הנרכשים צומצם. לפיכך, יתכן כי כמות המגרשים המירבית הניתנת לרכישה על פי החלטה הנוכחית אינה מצדיקה מתן הנחה בשיעור הנקוב במסמך השמאי הממשלתי. בפני הצוות הוצגו נתונים הנוגעים למספרי המגרשים בקיבוצים המצויים בהליכי שיוך שונים ברשות ובכללם, מספרי המגרשים שנרכשו בשתי עסקות שבוצעו על פי החלופה הנבחרת, במהלכן נרכשו הזכויות בכלל המגרשים המתוכננים בקיבוץ בבת אחת. בעסקות אלו פחת מספר המגרשים הנרכשים אפילו משתי מאות: בקיבוץ מעלה גלבע נרכשו זכויות ב-125 מגרשים ואילו בקיבוץ רעים, ב-188 מגרשים. מכאן, שביטול אפשרות רכישת זכויות בקרקע שאינה מתוכננת למגורים תגרום לביטול, או לכל הפחות לצמצום משמעותי, של ההנחה לגודל שנקבעה באשר לרכישה של כלל יחידות הדיור שנקבעו בתמ"א 35.

58. **עלויות מימון ושיווק**
כידוע, אחד ממרכיביה העיקריים של ההפחתה מיוחסים לעלויות השיווק והמימון של היזם בשל רכישת כמות מגרשים גדולה בעסקה אחת. אולם מאפייניה של עסקה זו שונים ממאפייני עסקת מקרקעין בשוק החופשי ואין לראות בקיבוץ יזם בודד.
חלק נכבד מן המגרשים בהם נרכשות זכויות חכירה במסגרת העסקה הם מגרשים שאין לגביהם עלויות שיווק ומימון מצד הקיבוץ כלל, שכן הם מאוישים בידי חברי הקיבוץ או מיועדים לחבר קיבוץ קיים. עם חלוף השנים מאז קבלת החלטה מספר המגרשים המאוישים עולה בהדרגה, בהתאם לקצב הגידול של הקיבוץ ומגמה מתמשכת זו אינה באה לידי ביטוי בהתאמות הקיימות. ביחס לסוגיה זו יש לשקול ביצוע אבחנה על בסיס מיקום גיאוגרפי בין יישובים שונים, הנגזרת בין היתר מהשפעת מספר המגרשים המאוכלסים על ההפחתה הנדרשת לגודל, מהשפעת מספר המגרשים בכלל וקצב האכלוס באזורים שונים.

59. **הקניית הזכויות לקיבוץ**
דומה כי בקביעת שיעור ההנחה, יש לתת את הדעת גם לייחודיות העסקה דנן. בעוד שבעסקה רגילה נסמכת ההנחה לגודל בין השאר על הנאת המוכר שמקורה בהימנעות מ"התעסקות קמעונאית" ומהחיסכון באחזקת המלאי בידיו, הרי שבעסקה דנן אין בכך יתרון למוכר ואולי אף ההיפך הוא הנכון. מעבר למחויבותה של הרשות לשמירה על הקרקע וניהולה באופן עצמאי, קיימים יתרונות נוספים לא מבוטלים בהחזקת הקרקע על ידה, בשליטה המלאה בה ואף בהרחבת קהל היעד למכירתה - יתרונות כלכליים ואף ציבוריים. מדדים אלה, המהווים יתרונות למוכרים בעסקות אחרות, אינם יכולים להיחשב ככאלה במקרה הנדון.
פן נוסף של ייחודיות העסקה נוגע לעובדה שרכישת זכויות נרחבות במסגרת החלטה מתבצעת לבקשת הקיבוץ ועל פי רצונו. הקיבוץ חפץ ברכישת זכויות במגרשים רבים לצורך השגת יתרונות דוגמת קליטת בנים חוזרים, שליטה על קצב השיווק בעתיד, שמירת זכותו להיות המוציא והמביא, חיזוק ודאותו ועוד. משרור כי היקפה הרחב של רכישת הזכויות מעניק לקיבוץ יתרונות רבים ולכן עסקה כזו היא אטרקטיבית יותר בעיניו והופכת לרצויה ומבוקשת יותר, ספק אם יש מקום להכיר ביתרון זה כמי שדווקא מצדיק הפחתה שמאית.

חפיפה בין ההתאמות לבין הצורך בהיוון

60. ההפחתה לגודל העסקה שנדונה לעיל כוללת בחובה רכיב של עלויות שיווק ומימון וחיסכון בהתעסקות למוכר בשיעור של 8%-10%.
במקביל, הטבלה הכלולה בהחלטה הנבחרת, כמו גם בקודמותיה, מבוססת על שנות היוון ושיעורי ריבית, המגלמים את הצורך הן בהקדמת המימון והן בדחיית מימושם של מגרשים שאינם מאוכלסים או שאינם מתוכננים למגורים.
שתי ההפחתות מפצות על אותה הפגיעה עצמה, ואולם השימוש בשתייהן במקביל מביא להפחתה כפולה ללא כל הצדקה בגין אותו הרכיב עצמו.

התאמה בגין העצמת רכיב השיתוף ומגבלת הסחירות

61. רכיב ההתאמה השני הנזכר בהנחיות השמאי הממשלתי מכונה "העצמת רכיב השיתוף ומגבלת הסחירות", ומהותו כדלקמן:

"הגם שלפי החלטה 1155 נתונה בידי הצרכן הסופי חבילת זכויות חסרה, שאינה משולה לזכות בעלות מלאה (זכות חכירה ולא זכות בעלות, דרישה לאישור האגודה בעת מכר

וכו'), הרי שמתווה השייך החדש המוצע יביא לצמצום נוסף של חבילת הזכויות אשר בידי הצרכן הסופי, בשל הפחתת הזיקה לנכס (מחכירה לחכירת משנה), בשל העצמת רכיב המטרד, הנובע מהגברת חזקת השיתוף ומהגברת מגבלת הסחירות. העצמת רכיב זה נאמדת בהפחתה בטווח שבין 2%-5%.

רכיב זה מבקש לשקף הנחה בשל הפגיעה בזכות שרוכשים חברי הקיבוץ. בקביעתו התבסס השמאי הממשלתי על ההנחה כי החבר רוכש זכות שימוש, זכות חכירת משנה או זכות אחרת שתנאיה אינם ידועים ואינם מפוקחים על ידי הרשות. גם הנחה זו שונתה לחלוטין עם אישורה של החלטה 1447, לה צורפו כנספח מחייב תנאי חכירת משנה ברורים, שקבעה הרשות באישור משרד המשפטים. תנאים אלו מעניקים לחבר זכויות כמעט זהות לחוכר ישיר ומצמצמים באופן משמעותי את רכיב השיתוף ומגבלת הסחירות במגרש, כך שמעמד הזכות המוקנית לחבר בסופו של תהליך הווה לזו הנרכשת באמצעות חלופת השיתוף הפרטנית. לא למותר לציין, כי כך נתפסת הזכות אף בעיני חברי הקיבוצים ובעיני נציגי התנועה הקיבוצית, אשר מציגים את הזכות בפני הקיבוצים כזכות הזהה באופן מעשי לזכות החכירה הישירה.

62. ברור כי נוכח האמור לעיל ושינויים דרמטיים אלו נדרשת בחינה מחודשת של שיעורי הנחה המוענקים בגין מקדם התאמה זה.

63. כאמור, הנחיית השמאי הממשלתי בדבר ההפחתה המצטברת שנבחנה לעיל נוגעת לרכישת הזכויות בכלל שטחי הקרקע (מתוכננת למגורים ושאינה מתוכננת למגורים) בהינף אחד. עם זאת קבעה ההחלטה כי ברכישת זכויות במספר שלבים ייקבעו שיעורי ההפחתה מערך הקרקע על ידי השמאי הממשלתי.

סיכום

64. הנה כי כן, מושפעים שיעורי התשלום הסופיים הקבועים בהחלטה 1524 מהנחיות השמאי הממשלתי אשר סויגו בראשיתן בהדגשה בצורך בבדיקה חוזרת לאחר שיגובשו פרטי ההחלטה. כאמור, התייחסותו של השמאי הממשלתי נכתבה בטרם פרסום שיעורי התשלום ושנות ההיוון הנכללים בהחלטה כיום ובהעדר תנאי חכירת משנה. הבדיקה ההכרחית שאת נחיצותה ציין השמאי הממשלתי לא בוצעה והנתונים שהועלו בפני הצוות מורים כי שיעורי התשלום הקבועים בהחלטה הנוכחית אינם תואמים את תנאיה ואת המצב הנוהג.

65. לאור האמור, נדרשת בחינה מחודשת של הצורך בהפחתה, וככל שהוא קיים – של שיעורה - תוך התייחסות לתנאי חכירת המשנה הקיימים בהחלטה כיום. יש לזכור כי אף לו היתה מגבלת הסחירות קיימת קשה להצדיק מתן הנחה בגינה כאשר מקורה ברצונו של הקיבוץ עצמו להחזיק ולשלוט בקרקעות ולפקח על הענקת הזכויות לחבריו כרצונו. כידוע, בצדה השני של הגבלה זו, מוענק פטור ממכרז, כהגנה על רצונות אלה, המהווה הטבה נוספת (יש המעריכים פטור ממכרז כהטבה של 20% ממחיר השוק של הקרקע) על ההפחתה שקבעה ההחלטה בגין מגבלת הסחירות.

בנוסף, יש לקבוע את שיעורי ההנחה תוך התייחסות להיקף הרכישה הכולל המתאפשר היום ולבחון, האם רכישת זכויות במספר מגרשים מצומצם, בחלקת המגורים או בשטח הבנוי בלבד מצדיקה הפחתה כלשהי, אשר במקורה יועדה לעסקה הכוללת רכישת זכויות במספר מגרשים גדול של כמה מאות, ואשר מטרתה היתה לבצע התאמה ביחס להחלטה 979. לבסוף, יש לוודא כי ההפחתה הנקבעת אינה חופפת להנחה שמגלם ההיוון בגין דחיית המימוש של חלק מן המגרשים ולא להערכה השמאית של הקרקע אשר אף היא כוללת בחובה רכיב של הקדמת מימוש.

66. בעמדת השמאי הממשלתי הנוכחי, אשר התבקשה על ידי הצוות נוכח הבעיות המתוארות לעיל, מוצע כי כלל הרכיבים הללו, שהינם שמאים באופיים, ייבחנו על ידי השמאי שיערוך את השומות הדרושות לעסקה. השמאי ייתן דעתו ליחס בין הוראות ההחלטה בדבר שיעורי ההיוון הכלכליים ובין ההיוונים השמאיים הנדרשים, ככל שיידרשו, ויוודא כי לא תתקיים חפיפה בין השניים. כמו כן, יבדוק השמאי את השפעתם של מגבלת הסחירות ורכיב השיתוף על השומה הנערכת על ידו.

חות דעתו של מר לוי באשר להענקת יתרון לגודל

67. מר יאיר לוי, אסטרטג נדל"ן במקצועו ובעל ניסיון מעשי בשוק הנדל"ן, טען בפני הצוות כי להענקת זכות חכירה בחטיבות קרקע גדולות שאינן מועמדות לאיוש מידי קיים ערך מוסף, אשר לא רק שולל את הענקת ההנחה לגודל אלא אף המצדיק תשלום פרמיה על ידי החוכר. דעתו של מר לוי נסמכה על היכולת לערוך בקרקע שינויים תכנוניים ואחרים אשר עשויה להקנות לבעלי הזכויות בה זכויות נוספות, מעבר לערכן של הזכויות הנרכשות. הגם שהטענה מובנת, דומה כי אין הנדון דומה לראיה, שכן התייחסות כזו אינה מתאימה למקרים בהם מוענקת הקרקע למגורי התושבים הקיימים בצירוף תוספת זכויות – כפי שמתקבלות למשל ברכישת זכויות בהינף אחד.

68. "המקרקעין הם משאב חיוני מאין כמותו ובעל ערך רב. יש להם חשיבות גדולה במיוחד במדינה כמו ישראל, אשר גבולותיה צרים, צפיפות האוכלוסייה בה גדולה ובהיותה ארץ קולטת עולים. אי אפשר לייצר קרקע ועל כן המדינה לכלכל צעדיה בהתחשב במצאי המקרקעין שבידה... נדרשת מדיניות כלכלית שקולה ומאוזנת המביאה בחשבון את השיקולים האלה"

(בג"צ שיח חדש1, עמ' 63)

הצוות מצא כי במהלך גלגוליה נוספו להחלטה, במתכוון או שלא במתכוון, נדבכים אשר הביאו בפועל, למתן הנחות נוספות ברכישת זכויות החכירה במגרשים, העולות על ההנחות שנקבעו בהחלטות השיוך הפרטניות ואשר אין להן הצדקה עניינית. כמו כן נטען, כי כמות המגרשים בהם ניתן לרכוש זכויות במסגרת ההחלטה נסק ועלה על הנדרש להגשמת מטרת ההחלטה – קרי, עיגון זכויות חברי הקיבוץ בבתייהם תוך השארת אפשרות סבירה להתרחבות הקיבוץ וצמיחתו. הועדה בחנה אם אין בחריגות אלה כדי לפגוע בערכו כבד המשקל של הצדק החלוקתי ולהפך את האיזון הנדרש מרשות מינהלית הנדרשת לחלוקה צודקת של משאבים ציבוריים.

גידול משמעותי בשיעור ההטבה והיקפה אל מול החלטה 979

69. חרף המלצותיה המפורשות של ועדת ליברמן לבסס את ההחלטה הנבחנת על עקרונות החלטה 979 וחרף ניסיונה של המועצה לבצע את ההתאמות המחויבות בלבד בין ההחלטות, שיעורי התשלום הסופיים שקובעת ההחלטה עבור זכויות החכירה, כמפורט בטבלה, מעוררים תמיהה באשר למחירו הנמוך של משאב מוגבל ויקר כל כך בישראל, אשר מחירו בשוק החופשי מצוי במגמת עליה תלולה בשנים האחרונות. הטבה משמעותית נוספת שחרגה מגבולות החלטה 979 היא הזכות לרכוש זכויות בשטחי קרקע רחבים למדי, הכוללים אף קרקעות שאינן מתוכננות למגורים, אשר אין אפשרות לרכושן במסגרת החלטה 979. משנה תוקף ניתן לתמיהות אלו נוכח הצמצום בהיצע הקרקעות מחד והעליה בביקושים מאידך, ובפרט על רקע העובדה כי הקרקע היא משאב מוגבל.

70. על חובתה של מועצת מקרקעי ישראל להקפיד כי החלטותיה ימצאו במתחם הסבירות ויתקבלו על בסיס ערכים מאוזנים וראויים, ובפרט כאשר עסקינן בטיפול בתחום המקרקעין עמד בית המשפט במקרים רבים ובין השאר, במסגרת בג"צ 1027/04 פורום הערים העצמאיות ואח' נ' מועצת מקרקעי ישראל ואח' (להלן – בג"צ הפורום) אשר נדרש לסוגיה זו בהקשרים זהים לאלו שבפנינו:

"מועצת מקרקעי ישראל, הקובעת את המדיניות שלפיה פועל המינהל, חבה חובת נאמנות לציבור כמי שבידיה הופקדה אחריות על האינטרס הציבורי ... ככל רשות מינהלית, נתונות גם החלטות המועצה לביקורת שיפוטית, ואם מתברר כי נפל בהן פגם, כגון שהן מפלות, בלתי סבירות או מבוססות על מטרות זרות או שיקולים בלתי רלוונטיים, עשוי הדבר להביא לפסילתן ... ההקפדה על הנורמות האמורות מתחדדת במאטריה שלפנינו, נוכח העובדה שהשאלות שעל הפרק, עניינן בתחום המקרקעין, שעל חשיבותו המיוחדת כמשאב מוגבל, בפרט בישראל צרת הגבולות, עמד בית משפט זה פעמים רבות".

שיעור התשלום שנקבע בגין הקרקע

71. מדיניות הסיוע לחברי הקיבוצים ברכישת זכויות חכירה במגרשים למגוריהם אושרה בבג"צ כמידתית ותקינה ואולם דומה כי הרחבת ההטבה באופן משמעותי ביותר, המעמידה את שיעורי התשלום על ערכים הנמוכים בכ- 1/3 ואף יותר מן ההנחה שאושרה, חורגת ממתחם הסבירות וממתכונת ניהול סבירה ותקינה של הקרקע, וכן ממחויבות הרשות להעניק בפעולותיה יחס שיוויוני לכל חלקי האוכלוסייה.

כמעט כלל נציגי הקיבוצים והתנועות הקיבוציות שהופיעו בפני הצוות הבהירו כי ההסדר הקבוע בהחלטה הנבחנת מועדף עליהם בשל היותו ההסדר הזול ביותר מתוך הסדרי השיוך הקיימים. מטעם זה, אף קיבוצים מופרטים לחלוטין מבכרים אותו על פני הסדרי שיוך אחרים, חרף ה"מגבלות" הקהילתיות הנלוות אליו. בפניית חברי קיבוץ שהוצגה לצוות נערכה השוואה בין מחירי החלופות שהוכנה בקיבוץ דגניה המצביעה על פער של כ-50% בין עלות השיוך הפרטני לבין עלות החלופה הנבחנת. התנועה הקיבוצית מציגה בקיבוצים טבלאות המשוות בין עלויותיהן השונות של חלופות השיוך וממליצה על הבחירה בחלופה הנבחנת בשל עלותה הזולה לעומת החלופות האחרות, כאשר בדוגמא של קיבוץ במרכז הארץ מצביעה התנועה על פערים של כ-30% ובאזור עדיפות ב', על פער של 40%. נתוני קיבוץ נוסף שהוצגו לועדה הצביעו על פערים של 45%.

¹ בג"צ 3939/99 קיבוץ שדה נחום נ' מינהל מקרקעי ישראל

שיעורי התשלום הנקובים בהחלטה מעלים כי ביצוע שיוך על פי ההחלטה הנבחנת זול בעשרות אחוזים מביצוע שיוך פרטני, גם כאשר מדובר ברכישת זכויות במגרשים המתוכננים בלבד. ברי כי הכללת המגרשים הבלתי מתוכננים במשוואה תעמיק את הפערים באופן ניכר.

72. נמצא כי ההטבה המקורית, שבאה לעולם על מנת לאפשר לחברי קיבוץ נטולי רכוש את הזכויות בביתם, הפכה להטבה משמעותית בהרבה, משהוענקו על גביה הנחות נוספות. בנוסף, ההטבה הורחבה גם לצאצאי חברי הקיבוץ ולצאצאי צאצאיהם עם הרחבת היקף הזכויות הנרכשות לא רק לזכויות הבניה הזמינות, הקיימות מחוץ לחלקת המגורים, אלא אף לאלה שטרם תוכננו. לדוגמה, בעוד שבהחלטה 979 נקבע כי זכויות במגרשים המצויים מחוץ לחלקת המגורים, יירכשו על ידי מצטרפים עתידיים לקיבוץ בשיעור תשלום מלא של 91% משווי מגרש במרכז הארץ במועד הרכישה, הרי שההחלטה דן מאפשרת למצטרפים חדשים לקיבוץ לרכוש את הזכויות באותו המגרש בעתיד בשיעור תשלום של 55.87% עד 71.30% בלבד משווי המגרש עתה. גם אם נתעלם לרגע מהשינויים בשווי המגרש בחלוף השנים, הרי שמדובר בהנחה משמעותית שאין לה עיגון במטרות ההחלטה ושעולה באופן משמעותי על שיעורי התשלום שקבעה החלטה 979. ונזכיר כי עצם הפטור ממכרז עבור מגרשים אלה מהווה הטבה כספית לא מבוטלת, הנוספת על ההטבות שקובעת ההחלטה.

מקל וחומר ניתן ללמוד על ההנחה המוענקת לרכישת זכויות בקרקע שאינה מתוכננת למגורים, אשר שיעורי התשלום לגביה נמוכים אף יותר ומגיעים עד לכדי 43.77% משווי זכויות במגרש במרכז הארץ בעת ההצטרפות להחלטה. על שיעורים אלה מתווספות הנחות אזורי עדיפות לאומית (שיעורי התשלום באזורי עדיפות הם 19.22%, 9.15%).

הנה כי כן, בערבו של יום רוכש הקיבוץ את הזכויות בקרקעות שאינן מתוכננות למגורים בשיעורי תשלום המגיעים לאחוזים בודדים משווי הקרקע באזורי עדיפות לאומית ולאחוזים נמוכים למדי באזור המרכז, חלף מדיניות הרשות למכור זכויות בקרקע כזו בשיעור תשלום של 91% משווי, כפי שבאה לידי ביטוי בהחלטה 979, שאושרה כאמור על ידי בג"צ.

ואם לא די בכך, לשיעורי התשלום הנמוכים מצטרפת הטבה כבדת משקל הנובעת מביטול מרכיב הסיכון הנוסף בעליית שווי המקרקעין לאורך השנים, הבטל כליל עם הקדמת התשלום וגזירתו מן השווי הנוכחי של הקרקע.

73. באופן דומה, שיעור התשלום עבור רכישת זכויות בקרקע שאינה מתוכננת למגורים המצויה בתוך חלקת המגורים להיקף בינוי של 160 מ"ר עומד על פי הטבלה שבהחלטה על שיעור של 17.96% משווי הזכויות במגרש במקום 29.25% ועל שיעור של 20.26% משווי הזכויות במגרש במקום 33% במרכז הארץ, ובשיעורי תשלום של 2.94% ו- 4.05% בלבד משווי הזכויות במגרש באזור עדיפות א', בהתאמה.

ואם לא די בהנחות אלה, הרי שעל גביהן מתווספת הפחתה שמאית, בשיעור של 12%, לרוכשים בהינף אחד והנחה בשיעורים נמוכים יותר, שייקבעו, לרוכשים בכמה הינפים. חריגתם המשמעותית של שיעורי התשלום המפורטים בטבלה מאלו שאושרו בבג"צ במסגרת השיוך הפרטני ושיעורם הנמוך מעלה חשש להפרת האיזון שקבע בג"צ ולפגיעה במידתיות ההטבה, שאושרה אז תוך שמירה על איזון עדין בין טובתם של מגורים שונים לה מחויבת הרשות בתוקף תפקידה כרשות מינהלית. תוצאה זו לבדה, ובפרט כשהיא מצטרפת לבעיות נוספות שהוצגו בפני הועדה ומפורטות בדו"ח זה, מחייבת בדיקה נוספת של המתאם בין מטרות ההחלטה הנבחנת לבין תוצאותיה, וביצוע ההתאמה הנדרשת בין החזון למציאות.

הענקת זכויות בחטיבות קרקע נרחבות לגופים פרטיים

74. החלופה הנבחנת מאפשרת לקיבוצים, שהינם גופים פרטיים, לרכוש, להחזיק, לנהל ולשלוט בחטיבות קרקע נרחבות, ללא קשר לרמת האכלוס של הקיבוץ, לקצב האכלוס שלו, לרמת השיתופיות שלו דה פקטו ולמידת הקהילתיות, למיקומו הגאוגרפי או לשווי הזכויות במקרקעין המוחזקים בידי האגודה וזאת בהיקפים העולים (לעיתים באופן משמעותי) על אלו שקבעה החלטה 979.

מטבע הדברים, ינהל הקיבוץ את עתודות הקרקע בה רכש זכויות על פי צרכיו ותכניותיו, תוך דאגה לאינטרסים שלו ושל חבריו. כאשר מדובר בעתודות קרקע גדולות מאוד, שעולות עשרות מונים על הנדרש לשימוש והתפתחותו של הקיבוץ בשנים הקרובות, עולה חשש לחוסר מידתיות ופגיעה באינטרסים ציבוריים אחרים שלא לצורך, בשל ויתור של המדינה על השליטה בקרקעות לטובת גוף פרטי המייצג אינטרסים שאינם חופפים בהכרח לאינטרס הציבורי. הפגיעה בצדק החלוקתי יכולה להיגרם בין השאר בדרכים הבאות:

- א. מועדי מימוש הזכויות ייקבעו בהתאם לצרכי הקיבוץ ולא בהתאם לצרכי המדינה והציבור. כך עלול להיווצר מצב בו חרף מצוקת דיור גדולה במדינה, מחזיק הקיבוץ בעתודות קרקע שאינן ממומשות בשל חוסר יכולת או חוסר ענין בגידול דמוגרפי באותה העת, או כתוצאה משמירת הקרקעות לדורות ההמשך של החברים.
- ב. קיבוץ המקיים ועדת קבלה, חופשי להעניק את זכויות המגורים בקרקע, שהועברו לו מן הקופה הציבורית, ליחיד סגולה על פי רצונו ושיקוליו. אלו יוכלו להישמר לצאצאי החברים לדורותיהם, או להימכר לחברים חדשים המרבים במחיר דמי הקבלה, אך בכל מקרה – אין הן זמינות לציבור הרחב במחיר שוק. הותרת שטחים העולים עשרות מונים על הנדרש לגידולו הטבעי של הקיבוץ בידי מעטים פותחת פתח לשימוש בלתי שוויוני בקרקע, החורג מעקרון המידתיות.

- ג. הותרת שטחים נרחבים כל כך בידי הקיבוץ תוך פיקוח מוגבל מאוד, אם בכלל, נותנת בידו כח רב, אשר עלול לבוא לידי ביטוי בשרירות ובפגיעה בחברי הקיבוץ או בפגיעה בקבוצות חלשות או אחרות, באופן שיקפח את זכויותיהם, כפי שפורט לעיל.
- ד. בעיה נוספת שיכולה להתעורר כרוכה בשינויים המבניים הנערכים בקיבוצים לאורך השנים ובמגמת ההפרטה אשר עלולה להביא להפרטה מוחלטת של הקיבוץ ולהפיכתו לשכונת מגורים או יישוב קהילתי, המחזיק בחטיבות קרקע ואחראי על שיווקן באופן פרטי. אפשרות כזו, שאינה דמיונית על רקע התמורות הרבות והמהירות בחיי הקיבוצים, עלולה להותיר בידו של מיעוט פרטי הון קרקעות ציבורי רחב היקף, לשימוש האישי ולהפקת הנאה מפירות הקרקע.
- ה. תוצאה דומה עלולה להיגרם במצב של הרעה משמעותית ביכולת הפירעון של הקיבוץ וחבריו מול גופים המעמידים אשראי לאגודה (בנקים, גורמים חוץ בנקאיים, חברות בנייה וכו') העלולים לעשות שימוש בשעבודים שבידם ולממש חטיבות קרקע גדולות, שהוענקו לקיבוץ למטרת שימוש למגורים, בתעריפים מופחתים. במצב כזה יוסבו ההטבות המופלגות הקבועות בהחלטה מחברי הקיבוץ לאחרים, אשר יממשו את הקרקעות וימכרו אותן במחיר השוק, בניגוד למטרת הקצאתן.

נוכח הפגיעות המתוארות, ובראשן האחרונה, קשה מאד להצדיק הענקת זכויות בחטיבות קרקע רחבות היקף לקיבוצים במסגרת ההחלטה הנבחנת, זאת בפרט נוכח תפקידה של רשות מקרקעי ישראל כמנהלת הקרקע והאחראית על שמירתן. דומה כי הרשות תחטא עמוקות לחובותיה, אם תפקיר חטיבות קרקע ציבוריות בידיים פרטיות באופן המסכן אותן ועלול להפכן מהון ציבורי המשרת את הציבור הרחב להון פרטי אשר יחדי סגולה והנו מפירותיו.

בימים בהם קיימת מטרה לאומית עליונה של הגדלת היצע יחידות דיור זמינות למגורים לבנייה מיידית, ניתן משנה תוקף לבעייתיות שבהענקת האפשרות לרכישת זכויות בחטיבות קרקע גדולות כל כך ובפרט זכויות בקרקעות שאינן מתוכננות למגורים (ומשכך, אף אינן זמינות לבניה בעתיד הקרוב) גם מטעמים של צדק חלוקתי, כפי שהודגם לעיל.

תוקף זה מתחדד נוכח קביעתו של בג"צ בדבר האיזון הדק הנדרש בין כלל המגורים והאינטרסים, אשר מצא את ביטויו במסגרת הוראות החלטה 979, אשר נמנעה מלהעניק זכויות בקרקע שאינה מתוכננת למגורים:

*"החלטה 979 היא בבחינת ביטוי למגמה... המשקפת איזון בין הסדרה ציבורית כללית של החיים בקיבוץ, תוך שמירה על אוטונומיה נרחבת להתוות את אורחות חייו וזהות חבריו"
(בג"צ הפורום בעמוד 119)*

השמירה על עקרון השוויון

75. שמירה על השוויון, אינה מתבטאת בהכרח במתן הטבות גורפות לכלל האוכלוסיה ומנגד אף לא במניעת הטבות לקבוצות אוכלוסיה ספציפיות. במקרים מסוימים, יתכן כי דווקא אבחנה בין קבוצות שונות והענקת הטבות לחלקן בלבד, תהא הדרך הנכונה ליצור את השוויון המיוחל. בבג"צ הפורום עסק בית המשפט במציאת האיזון המתאים בהקשר של הענקת זכויות לקיבוצים ולחבריהם, תוך שהוא מתייחס לשיקולי צדק חלוקתי הראויים להילקח בחשבון בעת חלוקת טובין ציבוריים כשיקול מרכזי. בית המשפט קבע כי שיקולים היסטוריים ובהם זיקה קניינית לקרקע, למשל באמצעות עבודתה, הם שיקולים רחבים הרלוונטיים לבחינת הצדק החלוקתי והשמירה על השוויון:

"שיקול כללי מרכזי שני הוא זה של הגשמת הערך בדבר צדק חלוקתי בין קבוצות אוכלוסיה מובחנות שחבריהן חולקים מאפיינים משותפים. עיקרון זה, שהפסיקה והספרות טרם עמדו על מלוא משמעויותיו, מתרכז ביחס שבין קבוצות וקהילות נבדלות – להבדיל מן הדיון המסורתי בעיקרון השוויון המתמקד בהשוואה בין יחידים – ובצורך להעניק משקל סביר לצרכיה של כל קבוצה ולאינטרסים הרלוונטיים לה בעת גיבוש מדיניות ... בהתאם לשקילה זו, ועל יסוד שיקולים רחבים של שוויון מהותי, של צדק, של הגינות, וכן של האינטרס הציבורי בכללותו, נקבעים הקריטריונים החלוקתיים שעל בסיסם מוענקים טובין ציבוריים...."

במסגרת זו, ניתן לתת את הדעת לשיקולים היסטוריים, הנוגעים, בין היתר, לזכויות הפורמאליות שרכשה אותה קבוצה בדרך קניינית; לזיקתה ולחיבורה לקרקע באמצעות עבודה... לתרומתה האפשרית של אותה קבוצה לשיפור מצבו של הכלל; ולקשיים שנתקלה בהם, בפרט ככל שאלה היו כרוכים בהגשמת מטרות החורגות מאלה של הקבוצה, שאחרת ייוותרו קשיים אלה, ששירתו את הכלל, על כתפיה הצרות של קבוצה אחת.. כן יש מקום להעמיד לנגד העיניים שיקולים

במסגרת ההליך הנזכר מצא ביהמ”ש כי הגם שהמגזר הקיבוצי זכה בהטבות שאינן ניתנות למגזר העירוני, מדובר בהטבות המגשימות את ערכי השוויון במובנו הרחב ומתיישבות עם השמירה על הצדק החלוקתי. ואולם, כאמור, מצאנו כי שיעורי התשלום המפורטים בהחלטה הנבחנת נמוכים מאלו שאושרו כמידתיים על ידי בג”צ ויש בכך כדי להקנות הטבה משמעותית נוספת החורגת ממכלול השיקולים דאז. גם היקפם הגדול של חטיבות הקרקע שמאפשרת ההחלטה לרכוש, מהווה הטבה גדולה המוענקת לאותו המגזר, אף זאת תוך חריגה מן ההטבות שנמצאו כמי שמקיימות את השמירה על הצדק החלוקתי. כמפורט לעיל, ההחלטה מגלמת בתוכה אי שוויון בלתי מוצדק בין צאצאיהם של חברי הקיבוץ לבין יתרת תושבי המדינה. תוצאת אפליה זו עלולה להוביל להרחבת פערים חברתיים וכלכליים בחברה בכלל ובקרב קיבוצים בפרט, ולפגיעה בצדק החלוקתי ובזכותם השווה של כלל תושבי המדינה לתנאים זהים ברכישת דיור. החלטות השייך ככלל מעלות שאלות ביחס לשמירת השוויון בין צאצאי חברי הקיבוצים לבין שאר אזרחי המדינה, אך כאשר מדובר במלאי מגרשים מצומצם מספיק ובתשלום ראוי המשולם בגינו, ניתן להצדיקו. מנגד, כאשר המלאי מתרחב ושיעורי התשלום מצטמצמים, עולה החשש לפגיעה במידתיות.

קרקע שאינה מתוכננת למגורים

76. כאמור לעיל, עד לאישור החלטה 1524 וההודעה על בחינת ההחלטה אפשרה הרשות לאגודה שחפצה בכך לרכוש בהינף אחד את כלל הזכויות למגורים בשטחים שבתחום המשבצת עד למלוא המכסה הנקובה בתמ”א 35, בין אם הן מתוכננות ובין אם לאו. לצורך חישוב עלותן של זכויות המגורים בקרקע שאינה מתוכננת למגורים יש לאמוד את שווי של זכויות למגורים שטרם תוכננו, הממוקמות באזור אשר אינו מיועד למגורים כלל ואשר ניצולן מצריך הוספת שטח קרקע באמצעות תכנית לשינוי יעוד למגורים המצויה בסמכות ועדה מחוזית.

עם תחילת יישום ההחלטה טופלו גם בקשות לביצוע עסקות הכוללות בין היתר רכישת זכויות לא מתוכננות למגורים. במהלך הטיפול עלו סוגיות שמאיות, תכנוניות והנדסיות שונות, אשר הובאו בפני הצוות ואשר אותן יש להביא בחשבון ביחס למתחמים אלה. להלן יפורטו חלק מן הקשיים שעלו:

א. חוסר ודאות במימוש הזכויות בקרקעות בלתי מתוכננות למגורים - רכישת זכויות בקרקעות שאינן מתוכננות למגורים היא רכישת זכויות באזור שעדיין אינו מיועד למגורים וניצולן מצריך הכנת תוכנית בסמכות ועדה מחוזית לשינוי ייעוד הקרקע למגורים. הצורך בקבלת עמדת הועדה המחוזית לתכנון ובניה ועמדות גורמים נוספים לרבות עמדות המתנגדים תוכנית, כולה או מקצתה, שאינן ידועות במועד ביצוע העסקה - מכניס מימד כבד של חוסר ודאות למימוש הזכויות והופך את מימוש הזכויות לתהליך מורכב וסבוך.

ב. העדר ודאות באשר לשטחים ולזכויות הנרכשים, היקפם ומיקומם - בהעדר פרוגרמה תכנונית הקובעת איזה שטח ישמש לצרכי מגורים, המיקום הוא משוער בלבד. כמוהו נותרים בגדר נעלמים גם גודל שטח המגורים וכמות היחידות שתתוכנן עליו וכן זכויות הבניה שיוקצו לכל מגרש. בשל מספרם הרב של הנתונים שאינן ודאיים, אין יכולת תכנונית לצפות את ייתכנות מימוש הזכויות בתוכנית עתידית.

ג. מדיניות רשות מקרקעי ישראל בהקצאת קרקע בלתי מתוכננת – ככלל מדיניות הרשות אינה מאפשרת הקצאת קרקע בלתי מתוכננת ללא ייעוד סחיר למועד אישור העסקה². כשעסקין בפטור ממכרז, הרשות אינה מקצה כלל קרקעות בלתי מתוכננות.

ד. קושי בהערכת עלויות פיתוח – העדר תכנון מפורט מביא לאי וודאות ולחוסר יכולת להכין תוכנית פיתוח סדורה לקרקע עליה עתידות להיבנות יחידות הדיור. כתוצאה מכך, קיים קושי בהערכת עלויות הפיתוח בהן יש להכיר במסגרת עריכת השומה.

בנוסף, מאחר וכאמור שטח ומיקום חטיבת הקרקע שאינה מתוכננת למגורים כמו גם אחוזי הבניה אינם מחייבים ואף נתונים לשינויים משיקולים שונים (הן של הקיבוץ והן של מוסדות התכנון), ייתכן מצב בו יניחו עלויות פיתוח ביחס לחטיבת קרקע אחת ובסופו של יום יבוצעו התכנון והביצוע בחטיבת קרקע אחרת בעלת מאפיינים שונים, שטח שונה, אחוזי בניה שונים וכו’.

מצב זה יכול להביא להבדלים מהותיים בין עלות הפיתוח שהוכרה לצורך השומה לבין עלות הפיתוח כפי שתבוצע בפועל שכן מכלול הגורמים עליהם מבוססת הערכת העלויות לוטים בערפל.

² חריג מצומצם לכלל זה הוא המקב”תיים. מדובר בהחלטה חריגה, ואשר על פי הנסיון המצטבר ברמ”י במהלך השנים, לא השיגה את היעדים הנדרשים וכמעט שאינה מיושמת היום.

ה. **קשיים בעריכת שמאות** – בהעדר פרוגרמה תכנונית סדורה, המלמדת על מאפייני התכנוניים של חטיבת הקרקע מיקומה של חטיבת הקרקע הנרכשת אינו ידוע ויכול לעבור שינויים מהותיים לאחר ביצוע העסקה, בין אם באמצעות הקיבוץ ובין אם על ידי מוסדות התכנון המוסמכים לאשר או להימנע מאישורה של תוכנית לשינוי ייעוד הקרקע.

נסיבות אלו מביאות לקביעת שווי מגרש רעיוני לצורך עריכת השומה בתנאי אי ודאות קיצוניים, תוך התבססות על הנחות עבודה רבות ביחס למגרשים בסביבה, ללא פרוגרמה תכנונית מתקדמת וללא כל ודאות לגבי מיקום המגרשים בעתיד. כך, למשל, מתמודד השמאי עם מקרים בהם מיועדות חטיבות קרקע הכלולות בעסקה לשמורות טבע, יערות וכד', מאפיינים המשפיעים על סיכויי אישורה של תוכנית לשינוי ייעוד למגורים וממילא, אף על שוויה של הקרקע הנישומה.

ריבוי מקדמי ההתאמה המובאים בחשבון הן במסגרת עריכת השומה והן בגוף החלטת המועצה וכן העדר מידע ודאי וסופי בדבר הפרוגרמה התכנונית החלה על השטח ששוויו מוערך עלול להוביל לעיוותים מהותיים בשווי הקרקע ולרמת דיוק נמוכה בקביעתו. שכן כל שינוי עתידי במיקום חטיבת הקרקע הבלתי מתוכננת, באופי הבינוי, בזכויות הבניה ועוד, משפיע באופן משמעותי על שוויה. בנוסף, מאחר שמיקום חטיבת הקרקע שאינה מתוכננת למגורים נבחר על ידי הקיבוץ, עלולה להיווצר הטיה שתגרום להערכתה של קרקע נחותה במסגרת העסקה, אשר במועד התכנון והמימוש תוחלף בקרקע בעלת מאפיינים שונים, ששוויים גבוה יותר. לכל האמור יש להוסיף כי תוקפה של שומה לשווי קרקע של זכויות בלתי מתוכננות, המתייחסות להיוון עתידי צפוי, חלש כבר מלכתחילה.

הנה כי כן אמנם ניתן לערוך שומות המעריכות את שווי הזכויות בקרקע שאינה מתוכננת למגורים, אך אי הודאות באשר לגורמים רבים כל כך בשומות פוגמת בתוקפן ומחלישה אותו, ונראה כי השומות הנערכות אינן תואמות את התקינה השמאית, כפי שנקבעה על ידי מועצת השמאים שבמשרד המשפטים. בהתחשב במכלול השיקולים שפורטו לעיל, הקשיים בעריכת שומה למגרשים בלתי מתוכננים מתעצמים. בנוסף, נוכח העובדה כי מדובר בהקצאת מגרשים שאינם ניתנים למימוש או שימוש בטווח הקרוב - אין כל הצדקה לשאת בתוצאות אי הודאות ואי הדיוקים המתוארים ולהתמודד עם מכלול הקשיים הכרוכים בכך.

ו. **נחיצותה של הקרקע שאינה מתוכננת למגורים** – חלקת המגורים בקיבוץ כוללת מגרשי מגורים פנויים לבניה עתידית לצורך צמיחה דמוגרפית בקיבוץ. ברם במקרים לא מבוטלים יכול הקיבוץ לרכוש עתודות קרקע נרחבות נוספות, שאינן מתוכננות, ללא כל צורך או יכולת למימושם בטווח הזמן הנראה לעין. כך, למשל, ביישובים בעלי אחוזי אכלוס נמוכים, או ביישובים בעלי קצב אכלוס איטי וכך גם ביישובים המעדיפים לשמור על אופי קהילתי משפחתי ולאפשר גידול דמוגרפי בהתאם לקצב גידולן הטבעי של משפחות החברים בו.

קיים חשש מהותי כי רכישת זכויות בקרקעות שאינן מתוכננות למגורים, אשר אינן נצרכות בשלב הנראה לעין לגידולו הדמוגרפי של הקיבוץ, על מנת שיוחזקו בידי ללא שימוש לאורך שנים, תפגע בצדק החלוקתי. הענקת הזכויות, שאינן ניתנות למימוש ואף אינן נצרכות בטווח הקצר במחירים נמוכים בהרבה משווי השוק, עלולה לחצות את הקו הדק שבין מתן הטבה מוצדקת לבין מיזם נדל"ני מגזרי החוטא לשוויון.

מחירה הנמוך של הרכישה מהווה תמריץ כלכלי גדול מבחינת הקיבוץ לביצוע העסקה, אשר אולי תיטיב עם כלכלת הקיבוץ, אך במקביל, תפגע בחופש הפעולה של המדינה במקרקעיה, תפגע בצדק החלוקתי ותיצור חוסר שוויון בין קבוצות אוכלוסייה שונות.

מורכבות יישום ההחלטה

77. הצוות התרשם כי אחת מבעיותיה המרכזיות של ההחלטה נובעת ממורכבות ההסדרים המפורטים בה. מורכבות זו באה לידי ביטוי הן בקושי בהבנת הוראות ההחלטה ובתרגומן לנתונים מעשיים ולסכומים לתשלום והן ביישומה, האורך זמן רב ומצריך עבודה מורכבת הנמשכת על פני חודשים ארוכים על ידי הצוותים המקצועיים המבצעים אותה.

מורכבות זו משליכה על מספר תחומים הגורמים פגיעה בחברי הקיבוצים ובראשם – העדר בהירות, המשפיע על בחירותיהם של חברי הקיבוצים. מרבית חברי הקיבוץ נטולי יכולת מקצועית להבין את רזי ההחלטה המורכבת ובוודאי שלא להיות בקיאים בה. קיים קושי להבין לעומקם את ההבדלים בינה לבין החלטות השיוך הפרטני ואת השלכותיהם על זכויותיהם. חוסר הידע המתואר, עלול לגרום לקבלת החלטות פרטניות המבוססות על מידע חלקי או במקרים אחרים להחלטות על בסיס מידע מוטעה ומוטה שנמסר לחבר על ידי גורמים שונים.

מערכת השומות המורכבת וכמוה שלל סוגי החישובים וההיוונים הנדרשים במסגרת הוראות ההחלטה מטילים על עובדי הרשות והשמאים מטעמה נטל כבד למדי, המוצא את ביטויו במשכי טיפול ארוכים מאוד. הנזק הנגרם ממצב זה הוא כפול ומכופל – לא זו בלבד שחולף זמן רב מדי ממועד הגשת הבקשה ועד לשלב אישור העסקה על פיה, אלא שמשך הטיפול הארוך מעכב את הטיפול בבקשות חדשות המובאות לפתחה של הרשות.

דומה שפישוטה של ההחלטה ייטיב עם הקיבוץ וחבריו במישורים משמעותיים ושונים. הוא יאפשר טיפול יעיל ומהיר – אשר יביא למימוש זכויותיהם והגשמת מטרות ההחלטה, יאפשר קבלת החלטות מושכלות על בסיס נתונים ברורים וערכים כלכליים ידועים ואגב כך יצמצם את חוסר השוויון והפגיעה בקבוצות מוחלשות, דוגמת חברים ותיקים ועוד.

מסקנות הצוות המקצועי

78. הצוות מייחס חשיבות בלתי מבוטלת לשמירת הרשות על מדיניות יציבה, ברורה ועקבית בכל הנוגע לתחום שיוך דירות בקיבוצים. מדיניות זו, שהתווייתה החלה בשנת 1996 בהחלטות השיוך הפרטני ולמעשה הפכה ודאית עם מתן פסק הדין בבג"צ הפורום, מורכבת מאיזונים עדינים בין זכויות יסוד שונות וסוגיות מורכבות, ומאחר שגובשה ואף אושרה על ידי בית המשפט – סבור הצוות שאין לשנותה ולהסתכן בהפרת מדיניות מאוזנת שהוכרה כסבירה וראויה.

נוכח האמור בחר הצוות לאמץ את המלצות ועדת ליברמן, המבקשות להמשיך את יישומה של המדיניות האמורה אף בהחלטת השיוך לאגודת הקיבוץ, אשר נדונה בפנינו, בכפוף להתאמות נדרשות.

79. הצוות מקבל את עמדת נציגי הקיבוצים לפיה בצד חלופות השיוך הפרטני ראוי לאפשר לקיבוצים לבצע שיוך המותיר את השליטה בשטחי המגורים במשבצת בידי הקיבוץ, בדומה לאופן בו התנהלו הקיבוצים מימים ימימה. אפשרות כזו חשובה למדי עבור קיבוצים שיתופיים ויכולה לשרת אף קיבוצים מתחדשים בעלי אופי שמרני. דומה שאפשרות כזו עשויה לחזק את מעמדם של הקיבוצים השמרניים ולאפשר את המשך ניהולו של אורח החיים הקיבוצי הייחודי, תוך הענקת בטחון לחבריו, הן מן הפן הכלכלי, הן מן הפן החברתי והן מזה האישי. עם זאת, נעברה דרך ארוכה מאז הגדרת מטרות אלו ועד לגיבושה של ההחלטה הנבחרת. קשיי הדרך ומהמורותיה שחברו לחוסר בהירות הובילו להחלטה שתוצאותיה סוטות מן ההמלצות שהגדירה הוועדה ואף ממטרותיה המקוריות של ההחלטה. האיזון שנקבע הופר, ותקרות התשלום נפרצו.

דומה כי מורכבותם של ההסדרים הקבועים בהחלטה הביאה לחריגה מן האיזון, שפשתה והתרחבה לאיטה למרכיבים רבים בהחלטה החל משיעורי ההיוון, עבור דרך הרכיבים השמאיים וכלה בהיקפי הזכויות הנרכשות.

לבד מהמלצתה להחזרת קרקעות שאינן מתוכננות למגורים, המליצה ועדת ליברמן על התאמות מחויבות בלבד בהוראות החלטות השיוך הפרטני, תוך שמירה על עקרונותיהן והימנעות מהוספת משתנים שאינם קיימים בהן, ואשר אינם נדרשים לצורך יישום החלופה הנבחרת, ובלשונם:

*"זאת על מנת להבטיח המשך קיומו של מערך האיזונים כפי שנקבע במסגרת החלטה 1155 שאושרה על ידי בג"צ כסבירה וראויה"
(ההדגשה במקור)*

נמצאת אומר כי המלצות המדיניות לא יושמו כראוי ובהחלטה הנבחרת נפלו טעויות היורדות אל שורש מטרותיה ופוגעות בהן, אותן יש לתקן.

כידוע, עקרון הסופיות אינו חל על פעולות מנהליות, וסמכותה של הרשות המנהלית לשנות מדרך פעולתה מעת לעת נטועה בסמכותה לקבוע את ההנחיות המנהליות, ועל פי שיקול דעתה אף לשנותן או לבטלן. בבג"ץ 8487/03 ארגון נכי צה"ל נ' שר הביטחון, נקבע כדלהלן:

"ההחלטה המינהלית... אינה כפופה לא לעקרון של גמר המלאכה ואף לא לעקרון של מעשה בית דין. בדרך כלל היא אינה אמורה להיות סופית. שיקולים שונים עשויים לדרוש, לא פעם בנסיבות בלתי-צפויות, שינוי או ביטול ההחלטה."

דומה כי שיקולים כאלה פורטו בפנינו, ומכאן המלצותינו לשינוי:

סבירות ההסדר הקבוע בהחלטה הנבחרת

80. הצוות מכיר ברצונו של הקיבוץ להחזיק בזכות לרכישת זכויות בעתודות קרקע לצמיחתו ובטענתו כי היא מקנה לו ודאות ויציבות ותורמת לצמיחה והתפתחות בריאה של החברה בו. הצוות מכיר במשמעות ניהול קרקעות אלו בידי הקיבוץ עצמו, המאפשר לו שליטה על קצב גידולו והתאמת חבריו וכן שמירה על הקהילתיות המאפיינת אותו, אך סבור כי יתרונות אלו מוענקים לקיבוץ גם במסגרת חלופות השיוך הפרטניות. בצד האמור, למותר לציין כי הענקת כוח רב מדי בידי הקיבוץ בהקשרים הנזכרים או הענקת זכויות בחטיבות קרקע גדולות מדי לשליטתו עלולות להביא לפגיעה באוכלוסיות מסוימות מחוץ לקיבוץ ובתוכו, ולחוסר שוויון בהקצאת קרקע ציבורית לשימוש פרטי.

חובתה של הרשות לנהל את קרקעות המדינה ביעילות ולטובת כלל תושביה. חובה זו אינה מאפשרת הענקת זכויות בחטיבות קרקע נרחבות בין אם הן מתוכננות למגורים ובין אם לאו, לקיבוץ אשר יהא רשאי לעשות (או לא לעשות) בהן כרצונו גם בשעה שהמדינה צריכה להן. מעל חובה זו מרחף החשש מהקצאה לא שיויונית של קרקעות ציבוריות לידי גורמים פרטיים.

81. הצוות התרשם כי אחד מתמריצי הגדולים של ההחלטה בעיני הקיבוצים הוא ההטבה הכספית הנכרת המוענקת ברכישת הזכויות, המאפשרת לקיבוץ לממן רכישה בהיקף גדול לצורך אכלוס עתידי של דור ההמשך. אין ספק כי החלטות השיוך ביקשו להעניק הטבות משמעותיות ברכישת זכויות המגורים לחברי הקיבוץ הקיימים, ובראשם לותיקיו, על מנת לאפשר להם את ביצוע הרכישה, אך כאמור, הטבות אלה אינן בלתי מוגבלות. ההטבות הוענקו על מנת לאפשר לחבר קיבוץ לרכוש זכויות בבית מגוריו, לאחר שהתגורר בו שנים רבות והשקיע את מיטב שנותיו ומשאביו בקיבוץ. כפי שפורט בהרחבה לעיל, צעד זה נבע מן הרצון להעניק לחבר הקיבוץ בטחון על רקע התמורות שחלו, ובהן תקופות של חוסר יציבות שפקדו קיבוצים רבים. הרחבת תחולתן של הטבות אלו אף לדורות הבאים בקיבוץ לא עמדה לנגד עיני מקבלי ההחלטות ולא נמנתה על מטרותיהם.

מתיחת ההטבות אל מעבר לגבולות השיוך הפרטני ואל מעבר לכללים שאושרו על ידי בג"צ, כפי שנעשה, עומדת לדעת הצוות בניגוד למדיניות הראויה והסבירה, ובניגוד לאיזונים שאושרו על ידי בית המשפט כמידתיים.

יודגש, כי אין באמור כדי לגרוע מן ההכרה ברצון של הקיבוץ לצרף לשורותיו צעירים שיזרימו דם חדש בעורקיו וימשיכו בניהול ופיתוח הישגיו של הדור הותיק, ואולם הדרך לעודד צעירים להצטרף לחיי הקיבוץ אינה עוברת דרך הטבות מוגזמות, שלא נכללו במסגרת מטרות ההחלטה או כוונות מקבליה. הצוות סבור כי בפני הקיבוצים וחבריהם פרוש מנעד רחב של הסדרים החל מן הדבקות בקיבוץ השיתופי, כבעבר, וכלה בשיוך פרטני, כך שכל קיבוץ יכול למצוא את הדרך המתאימה לו ביותר אשר תבטיח את המשך קיומו באופן שבחר ואשר מתאים לאופי חבריו ולאורחות חייהם. הצוות סבור כי ייחודיותו של הקיבוץ, המושכת אליו משפחות צעירות הבוחרות באורח החיים הקהילתי והייחודי שהוא מציע, היא שתבטיח את עתידו והמשכיותו של הקיבוץ, תוך קליטת אוכלוסיות נוספות, אם כחברים מן המניין באגודה ואם במסגרות אחרות, תוך קבלת עידוד מן ההטבות המוענקות במסגרת מדיניות סבירה ומידתית.

הצוות התרשם כי חלופת האגודה הפכה להיות החלופה המועדפת – על פני השיוך הפרטני – וזאת בשל כדאיותה הכלכלית ולא בשל האידיאולוגיה העומדת מאחוריה. עצם קיומה של הטבה כלכלית יוצרת, הלכה למעשה, הטיה מובנית בבחירה בין שתי החלופות, הטיה אותה ראוי לבטל.

חלופת האגודה אינה צריכה להעניק יתרונות כלכליים על פני חלופת השיוך הפרטני. ויודגש – הצוות סבור כי האידיאולוגיה העומדת מאחורי ההתאגדות הקיבוצית חשובה וראויה לעידוד וכי ראוי לשמור ולחזק את הרעיון הקיבוצי בדרכים שונות, אבל לא תוך מתן הטבות כלכליות בלתי סבירות ובלתי מידתיות.

נוכח האמור, הצוות הגיע למסקנה כי ההחלטה הנבחנת מעניקה הטבות לא סבירות ובלתי מידתיות תוך חריגה מן ההטבות שקבעה החלטה 979 ואשר נבחנו והוכרו כסבירות ומידתיות על ידי בג"צ - הן במישור היקף הזכויות הנרכשות והן במישור של מחירן.

יתרה מזאת, הצוות סבור כי המשך יישומה של ההחלטה הנבחנת ככתבה משקפת טיפול בלתי צודק ומסוכן בקרקעות המדינה, אותו ראוי להפסיק לאלתר.

שיעורי היוון

82. בפני הצוות הוצגה חוות דעתו של הפרופ' דן גלאי, כלכלן בעל שם בתחומו, מומחה במימון. הפרופ' גלאי הצביע על טעויות בשיעורי היוון הקבועים בהחלטה והבהיר כי אלו מבוססים על הנחות שגויות ועל שיעורי היוון שאינם מתאימים לנסיבות לשמן נדרשו. כמו כן הצביע הפרופ' גלאי על כך שההתאמות בין החלטות השיוך הפרטני לבין ההחלטה הנבחנת בוצעו שלא כראוי ועל כן גרמו להענקת הנחות כפולות. ניתן לומר בתמצית כי הפרופ' גלאי הצביע על שלוש בעיות עיקריות כדלקמן:

א. שיעורי היוון שגויים שאינם תואמים את מחיר ההון
לדעת הפרופ' גלאי, שיעור היוון של 5% הוא נטול עיגון כלכלי ואינו משקף את היוון המתאים למקרה הנבחן. לשיטתו יש להוון את התשלום העתידי בריבית ממשלתית ריאלית.

ב. מרכיב שנות היוון קבוע, שאינו משתנה חרף חלוף הזמן
הפרופ' גלאי הצביע על כך שקביעת שנות היוון נעשתה על בסיס מועד קובע אשר חלף לפני מספר שנים, בעוד שנות היוון נותרו ללא שינוי חרף חלוף הזמן. הפרופ' המליץ על קביעת שנות היוון שאינן קבועות, המותאמות להתקדמות הזמנים וכן לבחינת תקופת היוון בכללה.

ג. הענקת הנחה כפולה הבאה לידי ביטוי בדחיית שנות המימוש כשבצדה היוון התשלומים
הפרופ' גלאי ציין כי שיעור היוון הגבוה, שאינו מביא בחשבון את שיעור האינפלציה והריבית המתווספים לערך המהוון מחד ותקופת היוון ארוכה וקבועה מאידך, יוצרות הנחה כפולה ומוטעית. הפרופ' גלאי קבע בחוות דעתו את שיעור היוון הנכון לשיטתו, על פי הריבית הממשלתית הריאלית המפורסמת, ואנו סבורים כי יש לאמצו. הגם שהצוות סבור כי מדובר בשיעור היוון הנכון לגופו, כפי שפורט לעיל, עמדתנו זו מקבלת משנה תוקף נוכח העובדה כי החלטה 979 אינה מעניקה כל תמורה או היוון לחבר ותיק הבוחר באפשרות של תשלום מזומן, ולפיכך עצם קביעת שיעור היוון בהחלטה הנדונה, סוטה מהוראות החלטה 979.

הצוות השתכנע כי תקופת היוון הקבועות בהחלטה, בצירוף שיעור היוון אכן מעניקים לחוכר הנחות כפולות ומכופלות, המועצמות נוכח ההנחה שנקבעה לגודל. כאשר אלו מצטרפים להטבה המובנית בהחלטה, המאפשרת את רכישת הזכויות בשיעור של 33% משווי, מגיע התשלום הנדרש עבור הנכס לשיעור נמוך מדי, שלא ניתן להותיר על כנו.

בנוסף, הצוות תמים דעים עם הערתו של הפרופ' גלאי בדבר הצורך למנות את תקופת ההיוון לרכישת 160 מ"ר על ידי חבר ותיק, מן המועד בו נקבעה ולא ממועד הצטרפותו להסדר. הצוות סבור כי עמדתו של הפרופ' ברנע כפי שהוגשה לו בטיטוט חוות דעת מטעמו, לוקה באי דיוקים בהיותה נסמכת על נתונים סובייקטיביים או שגויים. משכך, אין הוא מקבל את מסקנת הפרופ' ברנע בדבר הצורך להאריך את תקופת ההיוון ואף לא את מסקנתו בדבר שיעורי ההיוון, שנעדרה תימוכין. מכל מקום, הצוות סבור כי הענקת הדחיה הקבועה בהחלטה 979 באופן המצמצם בפועל את מחיר רכישת הזכות לאפס, במקרה של הורשתה, כפי שמתאר הפרופ' ברנע בעמדתו, אינה יכולה לעמוד. הצוות סבור כי יש להגביל את השכרתו של בית מגורים שהתקבל בהעברה פטורה לקרוב (ובכללה הורשה לקרוב) לתקופה שאינה עולה על שנתיים ובתוך תקופה זו יידרש הקרוב למכור את הבית לחבר קיבוץ אחר או לאגודה, במידה ואינו גר בו בעצמו.

התאמות שמאיות

83. השמאי הממשלתי הראשי, מר אוהד עייני, טען בפני הצוות כי הטבלאות המפורטות בהחלטה הנבחנת במתכונתן הנוכחית טעונית תיקון, שכן הן אינן מבחינות בין דחייה הנובעת מתשלום נדחה לבין דחיה הנובעת משיקולים שמאיים (דוגמת קצב שיווק ואכלוס). בנוסף הבהיר השמאי הממשלתי הראשי כי קביעת התייחסות שמאית אחידה לכלל חלקי הארץ, ובכלל זה קביעת הנחה אחידה לגודל, שגויה אף היא בשל הצורך להבדיל בין אזורים שונים בארץ על פי מאפייניהם הייחודיים.

בעמדה כתובה שהציג השמאי הממשלתי הראשי בפני הצוות נקבע כי נכון להימנע מהתייחסות לסוגיות שמאיות במסגרת הוראותיה של ההחלטה, שכן אלו מביאות לקביעות שאינן מקצועיות, בעוד שדרך המלך מורה כי הסוגיות השמאיות בכללותן ייבדקו ויוכרעו על ידי השמאי העוסק בעריכת השומה לעסקה, אשר יכלול במסגרת שיקוליו התייחסות פרטנית למאפייניה הספציפיים של הקרקע לרבות מיקומה וכד'.
בנוסף ציין השמאי הממשלתי הראשי כי במסגרת דיוני ועדת ליברמן לא הושם אל לב השוני בין סוגי ההיוונים השונים, המשמשים בערבוביה בטבלה הכלולה בהחלטה הנבחנת, והמביאים להענקת כפל הנחות. לפיכך, פרטים אלו לא זכו לביטוי בעמדה השמאית הקודמת אשר צורפה להחלטה 1380.

השמאי הממשלתי הראשי וכמוהו שמאית הרשות, היו תמימי דעים כי התייחסותו של השמאי הממשלתי דאז, טל אדרואטי, ניתנה בהעדר נתונים מספיקים וכי בהחלטה חלו תמורות משמעותיות, אשר יש בהן כדי להשפיע על תוקף המלצותיו.

כמצוין בפתח פרק זה, הצוות שותף לעמדת השמאים באשר לתמורות שחלו בהחלטה במהלך גלגוליה ולהכרח להתאים את ההנחיות שניתנו על בסיס מצב שונה מן הנוכחי להוראות ההחלטה, כפי שתאושר על ידי המועצה. התקבלו על דעתנו טענותיו של השמאי הממשלתי הראשי בדבר עיסוקן של הוראות ההחלטה, ובפרט טבלאות ההיוון, בסוגיות שמאיות, אשר ככלל, מוטב כי יידונו ויכרעו על ידי הגורמים המקצועיים המוסמכים לכך.

הגנה על חברי הקיבוץ ושמירה על השוויון

84. הצוות השתכנע כי אין הצדקה לאפשר את רכישת הזכויות בקרקע שאינה מתוכננת למגורים, הן מטעמים של העדר התאמה לעקרונות החלטה 979, הן מטעמים של קושי בתמחור הוגן והן מטעמי צדק חלוקתי ומילוי ראוי של תפקיד הרשות כמנהלת הקרקע.

צמצום היקף השטחים והזכויות הנרכשים על ידי הקיבוץ ייעשה במידה שתבטיח לקיבוץ אופק צמיחה רחב דיו אשר יאפשר את המשך גידולו בקצב המתאים לקיבוץ והתואם את יכולותיו הכלכליות. בנוסף, ימנע צמצום היקף הזכויות הנרכש פגיעה שאינה מידתית בשוויון ויקל את הנטל הכלכלי הכרוך ברכישה.

85. באשר לתנאי חכירת המשנה המצורפים כנספח להחלטה סבור הצוות כי הם חלק הכרחי ובלתי נפרד ממנה, המבטיח את זכויותיהם של חברי הקיבוץ ומעניק להם מעמד עצמאי, שאינו נופל מזה של חבריהם, המבצעים שיוך פרטני. עם זאת הצוות סבור כי תנאי החכירה אינם מספקים את ההגנה הנדרשת לקבוצה מוחלשת של בני קיבוץ בעלי מוגבלות או תלויים שאינם נהנים ממעמד של חבר קיבוץ, בשל מגבלתם. יש לעגן זכות כזו גם בהחלטה הנדונה, באופן מפורש.

86. "חבר קיבוץ זכאי" הוא חבר קיבוץ השותף בכל נכסי האגודה ובכל החובות הקיימים לחברים כלפי האגודה וכן בכל הזכויות המוקנות מהאגודה לחברים. רק חבר קיבוץ זכאי ייחשב כחבר קיבוץ לצורך כלל הסעיפים והחשובים דלעיל.

פישוט ההחלטה

87. הצוות סבור כי פישוטה של ההחלטה הוא אינטרס ראשון במעלה של הצדדים כולם, ורואה בהשגתו יעד חשוב. המלצותיו של הצוות, שמקורן במסקנות המפורטות לעיל, גובשו באופן הקובע תהליך טיפול פשוט וברור. הצוות מצא כי הגורמים המורכבים ביותר, שאחראים לעיכוב המשמעותי ביותר בטיפול בעסקה, נובעים מן הטיפול ברכישת הזכויות בקרקעות שאינן מתוכננות למגורים ומן הפירוט הרב בטבלאות ההיוון. הצוות ממליץ להסיר חסמים אלה, בצד הטיפול בתיקון הטעויות והכשלים המהותיים שנמצאו במסגרת עבודת הצוות.

88. הצוות שמע את טענותיהם של קיבוצים, המצויים בעיצומו של יישום החלופה הנבחנת, בדבר הסתמכות על הוראות ההחלטה הקיימת או קודמותיה, ונתן דעתו על ההוראות אותן יש להחיל עליהם, נוכח מסקנותיו בדבר טעויות משמעותיות אשר נפלו בהוראות ההחלטה.

החלטה 1524 אושרה כבר ביום 18.9.17 וקיומו של הצוות המקצועי היה ידוע באופן ששלל כל הסתמכות על הוראות ההחלטה הקיימת, שכן היה ברור כי זו עלולה להשתנות. זאת ועוד, המחלוקת סביב חלופה זו היו מפורסמות אף קודם לכן, שכן בדומה לגורלן של החלטות השיוך הפרטני, עוד קודם לאישורה של החלטה 1524, נתקפה חלופה זו בבג"צ ועתידה היה לוט בערפל. משכך, ברור היה לכל קיבוץ שבחר במסלול זה, כי אין בו ודאות וכי הוא עלול להשתנות בכל יום.

בנוסף לאמור, לא ניתן לומר כי לקיבוץ אשר החליט להצטרף להחלטה ופעל לשם כך נגרם חסרון כיס או נזק. גם אם שונתה, הרי שההחלטה עומדת בעינה ואף נותרה נאמנה לעקרונות המנחים עליהם התבססה מרגע יצירתה. מסקנות הצוות לא שינו את מטרות ההחלטה ואת עקרונותיה, והסתפקו בתיקון עיוותים שגרמו לסטייה מהם. ההסתמכות על קיומה של חלופת שיוך המאפשרת החכרת משנה סחירה, הניתנת לרישום בתמורה לתשלום מופחת בהתאם להחלטות השיוך הפרטני לא נפגעה, שכן אפשרות זו עודה שרירה וקיימת. ממילא, כל הכנה שעשה הקיבוץ לקראת הצטרפות אליה נצרכת ולא נערכה לשווא.

השינויים עליהם המליץ הצוות אינם פוגעים בזכויותיהם של חברים ותיקים וחדשים בקיבוץ, ואינם משנים מן התנאים שהעניקו להם ההחלטות הקודמות ועל כן הסתמכותם לא נפגעה.

89. לאור האמור, ממליץ הצוות לאפשר לקיבוצים שהגישו בקשות מלאות להצטרפות להסדר קודם למועד כניסתה לתוקף של החלטה 1524, לרכוש את הזכויות לכלל חברי הקיבוץ הזכאים ולירשיהם וכן לרכוש מכסת יחידות דיור נוספת בשיעור של 25% מכלל חברי הקיבוץ הזכאים במועד הגשת הבקשה בהתאם לתנאי התשלום המפורטים בהחלטה 1524. הצוות סבור, כי לא ניתן להתעלם ממסקנותיו, לפיהן הוראות ההחלטה מעניקות הטבות כפולות ומוטעות, ולאפשר המשך רכישת זכויות בלתי מוגבלות תוך גרימת נזק לקופה הציבורית ופגיעה קשה בצדק החלוקתי. משהוברר כי רכישת כלל זכויות המגורים המפורטות בתמ"א 35 משקפת רכישת מלאי שמימושו ערטילאי ורחוק למדי, קובע הצוות כי אין בצמצום המלאי ליחידות הדיור המתוכננות כדי לפגוע בהסתמכות הקיבוצים.

תוספת של 25% מכלל החברים הזכאים מעבר ליחידות הדיור המאוכלסות מהוות מלאי רחב דיו, המאפשר התרחבות משמעותית של הקיבוץ, אשר די בה כדי לדאוג לקליטת "דור ההמשך" ודומה כי התרחבות זו היא שעמדה לנגד עיניהם של חברי האגודה, אשר הצביעו בעד הבחירה בחלופת האגודה. הצוות סבור כי אף לו ראו חברי האגודה לנגד עיניהם את רכישתו של מלאי רחב יותר, במחיר נמוך למדי, כאפשרות כלכלית אטרקטיבית הכלולה במסגרת החלופה בה בחרו, אין בכך כדי להצדיק את הגשתה, נוכח מסקנותיו של הצוות, בדבר השלכותיה הקשות של מימוש חלופה זו.

באשר לקיבוצים אשר הגישו ויגישו בקשות להצטרפות להסדר לאחר כניסתה לתוקף של החלטה 1524, ועד למועד פרסום מסקנות הצוות, סבור הצוות כי יש לאפשר גם להם לרכוש את זכויות המגורים באותו היקף ובאותם תנאי תשלום כפי שהומלץ להעניק לקיבוצים שהגישו בקשותיהם טרם פרסום החלטה 1524.

המלצות הצוות המקצועי

90. לאור מסקנותיו ממליץ הצוות כדלקמן:

רכישת הזכויות ותנאיה

א. הצוות ממליץ להותיר על כנה את זכות הקיבוץ לרכוש את זכויות המגורים במגרשים שבשטחו עבור כלל חברי הקיבוץ הזכאים – ותיקים וחדשים כאחד.
חבר קיבוץ שאינו "חבר קיבוץ זכאי" יהא רשאי לרכוש זכויות למגורים במגרש בתשלום של 91%.

ב. הצוות מציע כי ההחלטה תשקף אחת משלוש אפשרויות חלופיות כדלקמן:

1. הקיבוץ רשאי לרכוש זכויות למגורי **חבריו הותיקים** ויורשיהם, ויורשי זכאי החלטה 751 בתשלום מזומן, על פי הסדרי התשלום המפורטים בהחלטה 979, אך תוך ויתור על הזכות לדחיית התשלום. כשם שויתור על זכות דחיית התשלום במסגרת החלטה 979, אם נבחר על ידי החבר, אינו מעניק הנחות, הטבות או צורך בהיוון, כך אין להעניק הטבות מעין אלו גם ברכישת הזכות על ידי הקיבוץ במסגרת ההסדר הקבוע בהחלטה זו.

2. הקיבוץ רשאי לרכוש זכויות למגורי חברי האגודה, כמפורט בחלופה 1 לעיל, בתשלום מזומן, תוך מתן הנחה מינהלית בשיעור של 3% על העסקה כולה, המשקפת את הקטנת החיכוך בין הרשות לקיבוץ ואת "החיסכון" בהתנהלות פרטנית מול כל אחד מחברי הקיבוץ.
3. הקיבוץ רשאי לרכוש זכויות כאמור בסעיף 1 לעיל, תוך היוון תשלום החבר הותיק ויורשיו עבור זכויות בניה של 160 מ"ר בשיעור היוון של 1%, כנקוב בחוות דעתו של הפרופ' דן גלאי, לתקופת היוון של 10 שנים, שימנו החל מיום קבלת החלטת המועצה 15.11.17, ועד ליום 15.11.27 בלבד. לאחר מועד זה תסתיים תקופת ההיוון.
למען הסר ספק, התשלום בגין הזכויות שמעל 160 מ"ר ישולם במזומן על פי השומה.
- ג. הקיבוץ רשאי לרכוש גם את זכויות המגורים עבור **חבריו החדשים**, וזאת תמורת תשלום מזומן בשיעור של 33%, בכפוף להנחת אזור עדיפות לאומית על שיעור של 29.25% כמפורט בהוראות החלטה 979 (ישובי עוטף עזה פטורים מתשלום כלל).
- ד. מעבר לרכישת הזכויות עבור חברי הקיבוץ הזכאים ויורשיהם, כמפורט לעיל, יהא הקיבוץ רשאי לרכוש מכסת מגרשים נוספת לצרכי צמיחה דמוגרפית. מכסה זו תעמוד על שיעור של עד 10% מכלל בתי האב הזכאים במועד הגשת בקשת ההצטרפות להחלטה, לא תכלול קרקע שאינה מתוכננת למגורים ולא תחרוג ממספר יחידות הדיור שנקבעו בשינוי 1 לתמ"א 35, כפי שעודכנה בעקבות החלטת המועצה הארצית לתכנון ובניה מיום 1.12.2015, ואושרה על ידי הממשלה ביום 9.6.16.
- על אף האמור, המכסה לקיבוצים שצמחו בשיעור הגבוה מ-5% בפרק הזמן של חמש השנים שקדמו להגשת בקשתם להצטרפות להחלטה תהיה בשיעור הכפול משיעור הגידול בחמש השנים הללו, או בשיעור קבוע כפי שתקבע המועצה, בהתאם לקצב הגידול בקיבוץ.
- במאמר מוסגר יצוין, כי בהתאם לנתונים שבידי הצוות, משקפת מכסת המגרשים הנוספת גידול ממוצע באוכלוסיית הקיבוץ במשך כעשור, כך שהיא מעניקה לו אופק צמיחה ארוך המספק לו ודאות ויציבות במינון אחראי, המותיר בידי המדינה את השליטה בשטחים שאינם ניתנים למימוש וגם בשטחים שאינם נצרכים לקיבוץ בשלב זה.
- על אף האמור, באזורי עדיפות א', בקו עימות, ובעוטף עזה תעמוד מכסת המגרשים הנוספת על עד 10% מכלל בתי האב הזכאים במועד הגשת בקשת ההצטרפות להחלטה או על 20 מגרשים, הגבוה מביניהם.
- ה. עם השלמת אכלוס של 75% ממכסת היחידות הנוספת, יהא הקיבוץ רשאי להגיש לרשות בקשה לרכישת מנת מגרשים נוספת, שהיקפה יהיה זהה למספר המגרשים הנוספים שכבר נרכשו על ידה. במקרה של קיבוצים עליהם חלות הוראות המעבר, תעמוד מכסת המגרשים הנוספת על מספר מגרשים המהווה 10% מכלל בתי האב הזכאים במועד הגשת בקשת ההצטרפות להחלטה. הזכויות במגרשים הנוספים שיירכשו ירכשו בהתאם לתנאי החלטות המועצה שיהיו בתוקף במועד הגשת הבקשה לרכישתן.
- ו. שיעור התשלום עבור מכסת המגרשים הנוספת ייעשה בהתאם למיקום המגרשים, בתוך חלקת המגורים או מחוצה לה, בשיעור של 33% או 91% בהתאמה. לא תינתן הנחה או דחייה בגין רכיבים שמאיים ובהם קצב אכלוס וכד' אשר יובאו בחשבון במסגרת ההערכה השמאית, ככל שיהיה בכך צורך.
- ז. כלל היחידות הנוכרות יירכשו בהינף אחד.
- ח. הצוות סבור כי הענקת ההנחה לגודל, אשר נצרכה בגלולה הקודם של ההחלטה טרם קביעת תנאי חכירת המשנה ומגבלות הרכישה, מתייתרת נוכח צמצום היקף הרכישה והשוואת מעמדה של הזכות הנרכשת כמעט לחלוטין לזכות הנרכשת בשיוך פרטני, אשר ביחס אליו נערכה ההתאמה. כמו כן סבור הצוות כי אין להעניק הנחה בגין רכיב השיתוף ומגבלת הסחירות שעה שהשמירה על רכיבים אלו נעשית לבקשת הקיבוצים.
- ח. הפחתות שמאיות ככל שיידרשו יובאו בחשבון במסגרת שומות פרטניות שיערכו עבור כל עסקה. לשם כך ממליץ הצוות כי השמאי הממשלתי יקבע כללים והנחיות מפורטות לכלל שמאי המאגר בדבר אופן עריכת השומה על פי החלטה זו, לרבות התייחסות למרכיבי השונים של השומה, ובכללם מיקום הנכס, קצב האכלוס ועוד.
- ט. כפועל יוצא מכל האמור, תבוטל אפשרות רכישת זכויות בקרקע שאינה מתוכננת למגורים.
- י. חוזה החכירה יינתן לתקופה של 49 שנים עם אפשרות הארכה לתקופת חכירה זהה נוספת.
- יא. באיזון שבין חופש פעולה של הקיבוץ לבין זה של חבריו מצא הצוות כי ההסדר הקיים בהחלטה הוא הסדר סביר, השומר על זכויותיהם של חברי הקיבוץ באמצעות תנאי חכירת המשנה, לפיכך מומלץ שלא לשנותו.

יב. הצוות מדגיש את חשיבות קבלת החלטת הקיבוץ על ההצטרפות להסדר ברוב מיוחס לשם הגנה על זכויות חברי הקיבוץ הותיקים וקורא לרשות לפעול להבהרת ההסדרים הקבועים בהחלטה ולפרסומם בקרב חברי הקיבוץ על מנת ליצור בהירות שתסייע לחברים בקבלת ההחלטות.

יג. ההחלטה אינה מבטיחה את זכויותיהם של תלויים או בעלי מוגבלות כהגדרתם בהחלטות השידוך הפרטני, וזאת יש לתקן. מומלץ כי הקיבוץ יחויב ברכישת יחידת דיור עבור תלוי או בעל מוגבלות והחכרתה לו בחכירת משנה ככל חבר אחר.

יד. זכות במגרש שהועברה לקרוב בפטור מתשלום, תימכר בתוך שנתיים לחבר קיבוץ אחר או לאגודה, במידה ולא יעשה בה שימוש עצמאי למגוריו.

הוראות מעבר

טו. קיבוץ שהגיש בקשה מלאה להצטרפות להסדר הקבוע בחלופה הנבחרת לפני יום 15.11.17, יוכל לרכוש מכסת מגרשים נוספת בשיעור של 25% מכלל חברי הקיבוץ הזכאים במועד הגשת הבקשה בנוסף לזכויות מגורים עבור כלל חברי הקיבוץ הזכאים ויורשיהם על פי תנאי התשלום המפורטים בהחלטה 1524.

טז. קיבוץ שהגיש בקשה מלאה לאחר יום 15.11.17 ועד למועד תיקון החלטת המועצה בעקבות המלצות הצוות המקצועי – יוכל ליהנות מאותם התנאים שהוענקו לעיל לקיבוצים שהגישו בקשה קודם לקבלת החלטה 1524.

יז. עם השלמת אכלוס של 75% ממכסת המגרשים הנוספת, תהא האגודה רשאית להגיש לרשות בקשה לרכישת מנת מגרשים נוספת, שהיקפה יהא כמספר המגרשים המהווה 10% מכלל בתי האב הזכאים במועד הגשת בקשת ההצטרפות להחלטה. הזכויות במגרשים הנוספים שיירכשו ירכשו בהתאם לתנאי החלטות המועצה שיהיו בתוקף במועד הגשת הבקשה לרכישתן.

91. הצוות סבור כי ההמלצות המפורטות לעיל מתקנות עיוותים מהותיים שנפלו בהחלטה הנבחרת, ואשר התגלו עם תחילת יישום ההחלטה על ידי הרשות, אך היקפם ועמקם התבהר ביתר שאת במסגרת עבודתו של הצוות. בראש ובראשונה מבטיחות ההמלצות הבנה קלה יותר של התהליכים המבוצעים מכוחה של ההחלטה ויישום פשוט וקצר יותר, לרווחת הצדדים כולם. בנוסף ההמלצות מורות על דרך נכונה יותר לחישוב מחירי הזכויות הנרכשות על ידי הקיבוץ תוך שיפור רמת הדיוק בביצוע התחשיבים. ההמלצות מספקות הגנה טובה יותר לחברי הקיבוץ ולזכויותיהם ומנגד אינן פוגעות באופן שאינו מידתי בערכי שוויון. ההמלצות מאפשרות לקיבוץ אופק צמיחה המבטיח את המשך גידולו לאורך שנים, לבסוף – מעניקות ההמלצות זכויות מורחבות לקיבוצים, אשר הגישו בקשות מלאות להצטרפות להחלטה קודם לפרסומן. יש לקוות כי המלצות אלו יישמו במלואם ויביאו למימושה וביצועה הנכון של חלופת השידוך המפורטת בהחלטה זו, באופן יעיל ומהיר, בבחינת האור בקצה דרך החתחתים שעברה.

(- חתימה -)

ד"ר גבי גולן
נציג משרד ראש הממשלה

(- חתימה -)

מניה לייקין
יועמ"ש הרשות

(- חתימה -)

עדיאל שמרון
יו"ר

(- חתימה -)

דניאל מלצר
נציג אגף התקציבים במשרד
האוצר

(- חתימה -)

ד"ר רותי פרום-אריכא
נציגת משרד החקלאות
ופיתוח הכפר

* מירון הכהן, הגם שהיה חלק מהצוות, אינו חתום על דו"ח זה, היות וסיים את תפקידו כרשם האגודות השיתופיות.