



מדינת ישראל

מבקר המדינה

דוח ביקורת מיוחד - דוח משלים



מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

הקרון הקיימת לישראל

פעולות לפיתוח
מקרקעי ישראל

דוח משלים -
הניהול הכספי של
פעולות קק"ל במקרקעין
שבבעלות המדינה

2017

ירושלים,
אדר התשע"ז, מרץ

מבקר המדינה

הקרן הקיימת לישראל -
פעולות לפיתוח מקרקעי
ישראל

דוח משלים - הניהול הכספי
של פעולות קק"ל במקרקעין
שבבעלות המדינה



מבקר המדינה

הקרן הקיימת לישראל

פעולות לפיתוח מקרקעי ישראל

דוח משלים -

הניהול הכספי של פעולות קק"ל במקרקעין שבבעלות המדינה



ירושלים, אדר התשע"ז, מרץ 2017

מס' קטלוגי 2017-001B
ISSN: 0793-1948

ניתן להוריד גרסה אלקטרונית של דוח זה
מאתר האינטרנט של משרד מבקר המדינה
www.mevaker.gov.il

סדר: אונית שירותי מחשב בע"מ

תקציר

רקע כללי

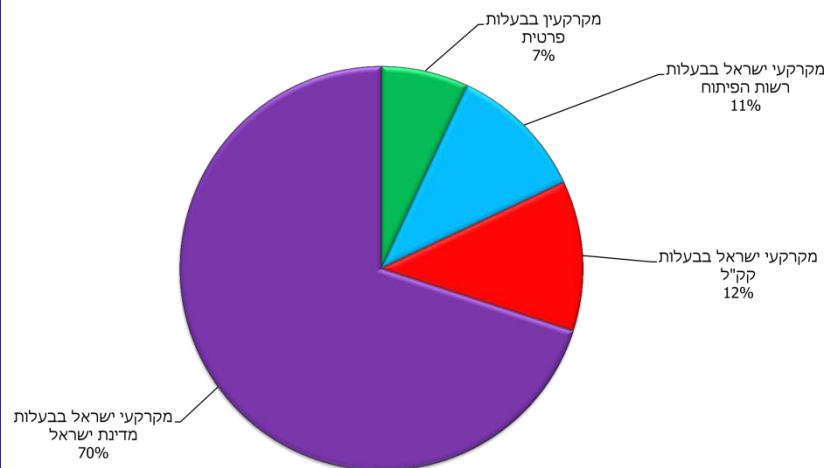
הקרן הקיימת לישראל (להלן - קק"ל) הוקמה בשנת 1901 על פי החלטת הקונגרס הציוני של ההסתדרות הציונית העולמית (להלן - הקונגרס הציוני)¹ כדי לרכוש בתרומות העם היהודי קרקעות בארץ ישראל. בזמנו, קק"ל נחשבה לאחד מהמוסדות הלאומיים של המדינה שבדרך. במשך השנים נוסף לקק"ל עוד ייעוד מרכזי, שמשקלו גדל עם הקמת המדינה - הכשרתן של קרקעות בארץ להתיישבות יהודית והפרחתן.

האמנה: כדי להביא לייעילות ולחיסכון בפעילותן של המדינה וקק"ל - המחזיקות העיקריות בבעלות על קרקעות במדינה, חתמו הממשלה וקק"ל בשנת 1961 על אמנה (להלן - האמנה) ובה סיכמו כי יוקם מינהל מקרקעי ישראל², והוא ירכז את ניהול המקרקעין שבבעלות המדינה, המקרקעין שבבעלות קק"ל והמקרקעין שבבעלות רשות הפיתוח³ (להלן ייקראו יחד מקרקעין אלה - מקרקעי ישראל), וכי יוקם מינהל פיתוח הקרקע (להלן - מפ"ק) בקק"ל שיעסוק בפיתוח, בהכשרה ובייעור של כלל מקרקעי ישראל.

ניהול מקרקעי ישראל: כ-93% משטח מדינת ישראל הם מקרקעי ישראל המנוהלים בנאמנות בידי רמ"י, המופקדת על תכנונם, פיתוחם ושיווקם עבור בעליהם (להלן - ניהול המקרקעין): כ-70% מכלל שטח המדינה הוא בבעלות המדינה, כ-11% בבעלות רשות הפיתוח וכ-12% (שהם כ-2.5 מיליון דונם) בבעלות קק"ל. להלן תוצג בתרשים 1 התפלגות הבעלות על הקרקעות בישראל:

- 1 הקונגרס הציוני הוא כינוס פומבי של נציגי היהודים הציוניים ממדינות שונות ומשמש כמוסד העליון לעניין קבלת ההחלטות של ההסתדרות הציונית העולמית.
- 2 במרץ 2013 הוסב המינהל לרשות מקרקעי ישראל (להלן - רמ"י).
- 3 גוף ממשלתי שנועד לנהל את האדמות שהופקדו בידי האפוטרופוס לנכסי נפקדים לאחר מלחמת העצמאות, ואת הקרקעות שהופקעו על פי חוק רכישת מקרקעין (אישור פעולות ופיצויים), התשי"ג-1953.

תרשים 1: התפלגות הבעלות על הקרקעות בישראל



יודגש כי כשליש מכלל הקרקעות באזור מרכז הארץ המנוהלות ברמ"י הן בבעלות מק"ל. הכנסותיה (ברוטו) של מק"ל בשנים 2011-2015 עובר קרקעות שנמצאות בבעלותה ומנוהלות בידי רמ"י⁴, הסתכמו בכ-9.6 מיליארד ש"ח⁵.

פיתוח מקרקעי ישראל: ממועד הקמתו, מפ"ק הוא לב לבה של מק"ל והזרוע הביצועית להשגת ייעודה המרכזי - פיתוח והכשרה של מקרקעין לשם הגשמת חזון ההתיישבות היהודית בארץ.

מכוח האמנה עוסק מפ"ק בהכשרה, בפיתוח ובייעור (להלן יוגדרו פעולות אלה יחד - פיתוח) בכל מקרקעי ישראל, ובכלל זה במקרקעין שבבעלות המדינה. במסגרת פעולות הפיתוח מטפל מפ"ק, בין היתר, בכל פעולות הייעור בישראל; בסיוע למגזר החקלאי ולהתיישבות, בעיקר בפריפריה, באמצעות הכשרות חקלאיות⁶; בסלילת דרכי ביטחון חקלאיות⁷; בתמיכה בפעילות מחקר ופיתוח במרכזי מחקר פריפריאליים חקלאיים; בהכשרת תשתית ליישובים חדשים בפריפריה; בסיוע למשק המים באמצעות הקמת מאגרי מים ושיקום נחלים; ובפיתוח סביבתי ירוק (כגון: הקמת פארקים וגינות, וסלילת שבילי טיול וספורט) ברשויות מקומיות.

באמנה נקבע כי ההוצאות הכרוכות בפיתוח מקרקעי ישראל יחולו על בעליהם הרשומים של המקרקעין אשר בהם נעשה הפיתוח. עוד נקבע באמנה כי מפ"ק ימסור לבעלים הרשומים של המקרקעין, אחת לשישה חודשים, דוח על ההוצאות בגין הפיתוח במקרקעין, וכל סכום שייקף לחובת המדינה בדוח זה ייחשב לחוב שהמדינה חייבת לפרוע למק"ל. משמעות האמור באמנה הוא שקק"ל אמורה

4 מחכירה, מהשכרה, ממתן הרשאה לשימוש וכדומה.

5 מסכום זה שילמה מק"ל החזר הוצאות לרמ"י בסך כ-3.7 מיליארד ש"ח, ומכאן שהכנסותיה נטו מניהול הקרקעות הסתכמו בתקופה זו בכ-5.9 מיליארד ש"ח.

6 עבודות שמטרתן הפיכת קרקע לראויה לגידולים חקלאיים לשם פיתוח ההתיישבות החקלאית בפריפריה.

7 להגברת השליטה והניידות של החקלאים בשטחיהם.

לממן מתקציבה גם את הוצאות הפיתוח של מקרקעי המדינה, ולאחר מכן לקבל מהמדינה החזר עבור הוצאות אלה.

בשנים 2011-2014 מימנה קק"ל, באמצעות מפ"ק, את ביצועם של 797 פרויקטים ברחבי הארץ, מרביתם בביצוע עצמי, בהיקף כספי כולל של כ-962 מיליון ש"ח. בשנים האמורות התקציב הכולל של מפ"ק הסתכם בכ-1.7 מיליארד ש"ח, ושיעורו היה כ-59% מתקציב קק"ל.

פעולות הביקורת

הדוח הנוכחי הוא דוח משלים לדוח ביקורת מיוחד בנושא "הקרן הקיימת לישראל - פעולות לפיתוח מקרקעי ישראל" שפרסם מבקר המדינה ב-18.1.17. בדוח הנוכחי נכללים ממצאים שהועלו בביקורת האמורה ונוגעים להתחשבנות הכספית בין המדינה ובין קק"ל בהתאם לאמנה. בדצמבר 2016 הגישה קק"ל בקשה לוועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה להטיל חסיון על חלק זה של הדוח בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. ועדת המשנה בחנה את הבקשה במהלך כמה ישיבות והחליטה ב-14.3.17 לפרסם חלק זה.

הליקויים העיקריים

לפי ההסדר שבאמנה, קק"ל אמורה לממן מתקציבה את הוצאות הפיתוח של מקרקעין שבבעלות המדינה, ולאחר מכן לקבל מהמדינה החזר בעבור הוצאות אלה.

בניגוד לנדרש באמנה, במשך השנים מפ"ק לא מסר למדינה דיווחים חצי-שנתיים על הוצאותיה של קק"ל בגין פיתוח המקרקעין שבבעלות המדינה. המדינה לא התריעה על כך לפני מפ"ק ולא דרשה לקבל ממנו את הדיווחים. הדבר מעורר תמיהה רבה, שכן מדובר בדיווחים שעל יסודם אמורות היו להתבצע התחשבנויות בעניין החזרים המגיעים לקק"ל.

ממועד חתימת האמנה ועד שנות התשעים של המאה העשרים, לא נעשתה התחשבנות כלשהי בין המדינה לקק"ל בגין ההוצאות שהוציאה קק"ל למימון פעולות הפיתוח שביצעה מפ"ק במקרקעי מדינה.

בשנת 1991 חתמו המדינה וקק"ל על זיכרון דברים שלא לפרסום, ולפיו מפעם לפעם המדינה תעביר קרקעות שבבעלותה לבעלות קק"ל בתמורה להוצאות שקק"ל תוציא לפיתוח מקרקעין שבבעלות המדינה (להלן - ההסכם).

מפ"ק לא הפריד ברישומיו בין הוצאות של קק"ל בגין פיתוח מקרקעי מדינה ובין ההוצאות של קק"ל בגין פיתוח מקרקעי קק"ל. על פי הערכות קק"ל, מסתכמות

הוצאותיה בגין פיתוח המקרקעין שבבעלות המדינה בתקופה שמשנת 1991 ועד שנת 2013 בכ-10.5 מיליארד ש"ח.

במשך השנים שעברו לאחר חתימת ההסכם ובעקבותיו, הועברו כ-50,000 דונם של מקרקעין מהמדינה לקק"ל - בלי שהנושא הובא לאישור ועדת הכספים של הכנסת כשם שנקבע בחוק מקרקעי ישראל, התש"ך-1960⁸, ובלי שנעשתה התחשבנות כספית בין המדינה ובין קק"ל לגבי ערכם של המקרקעין והתמורה שהתקבלה בעבורם.

בשל מחדלי המדינה וקק"ל כמתואר לעיל, אין בידיהן מידע מהימן לגבי היקף ההוצאות שהוציאה קק"ל בגין פיתוח מקרקעין שבבעלות המדינה, ואף לא מידע מהימן לגבי ערך הקרקעות שהעבירה המדינה לקק"ל מכוח ההסכם בתמורה להוצאות אלה. כפועל יוצא מכך המדינה גם אינה יודעת אם היא שחייבת כספים לקק"ל עבור הפיתוח שמפ"ק עשה במקרקעי המדינה, או שמא קק"ל היא שחייבת למדינה כספים בהתחשב בשווי הקרקעות שקיבלה מהמדינה, ובהתחשב במאות מיליוני השקלים שהתקבלו כהכנסות מאותן קרקעות, והועברו לקק"ל במקום להיות מופקדים כנקבע בהסכם בקרן מיוחדת.

ההמלצות העיקריות

על רמ"י להכין קובץ נתונים מדויק שבהתבסס עליו ייקבע סכום העסקאות שבוצעו במקרקעין שהועברו מהמדינה לקק"ל מכוח ההסכם, ושתמורתן הייתה צריכה לעבור לקרן מיוחדת שתנוהל בידי קק"ל ורמ"י, והועברה במקום זאת לקק"ל בהיותה הבעלים הרשומים. על המדינה וקק"ל להקים בהקדם צוות בדיקה משותף שיבדוק את הנושא ויקבע את הסכום האמור.

על המדינה לשקול, במסגרת הסדרת מערכת היחסים בין המדינה לבין קק"ל שהחלה בשנת 2015, אם יש מקום לשימוש בקרקע כאמצעי תשלום בכלל ובהיקף כה נרחב בפרט, בהתחשבנות על חובות עבר ובעת קביעת מנגנון תשלום עתידי⁹. בהתחשבנות זו יש לקחת בחשבון גם את סכום העסקאות שבוצעו במקרקעין שהועברו מהמדינה לקק"ל מכוח ההסכם, ושתמורתן הועברה לקק"ל, ולקבוע מה יעשה עם הכנסות נוספות שנוצרו ויווצרו ממקרקעין אלה.

8 כניסוחו עד שנת 2009.

9 בעניין ההסדר בין קק"ל למדינה משנת 2015 ראו מבקר המדינה, **הקרן הקיימת לישראל - פעולות לפיתוח מקרקעי ישראל** (ינואר 2017), עמ' 178.

סיכום

משרד מבקר המדינה מעיר לכל הגופים שעסקו בטיפול בהסכם - רמ"י, משרד האוצר, קק"ל ומשרד המשפטים - שלהסכם שעליו חתמו עלולה להיות השפעה מרחיקת לכת על מדיניות המקרקעין של המדינה, שכן עולה מהסכם זה כי מפעם לפעם המדינה תעביר קרקעות שבבעלותה לבעלות קק"ל בתמורה להוצאות שקק"ל תוציא לפיתוח מקרקעין שבבעלות המדינה. כל זאת, בלי להגביל את זכותה של קק"ל הקבועה באמנה להחליט ולהודיע למדינה מדי חמש שנים כי אינה מחדשת את האמנה וכפועל יוצא מכך היא תנהל בעצמה - ולא באמצעות רמ"י - את המקרקעין שבבעלותה.

הביקורת העלתה כי במשך השנים שעברו לאחר חתימת ההסכם ובעקבותיו, הועברו עשרות אלפי דונם של מקרקעין מהמדינה לקק"ל - בלי שהנושא הובא לאישור ועדת הכספים של הכנסת כפי שנקבע בחוק מקרקעי ישראל, ובלי שנעשתה התחשבנות כספית בין המדינה ובין קק"ל לגבי ערכם של המקרקעין והתמורה שהתקבלה בעבורם. בשל מחדלי המדינה וקק"ל בנושא זה, אין בידיהן מידע מהימן לגבי היקף ההוצאות שהוציאה קק"ל בגין פיתוח מקרקעין שבבעלות המדינה, ואף לא מידע מהימן לגבי ערך הקרקעות שהעבירה המדינה לקק"ל מכוח ההסכם בתמורה להוצאות אלה. כפועל יוצא מכך המדינה גם אינה יודעת אם היא שחייבת כספים לקק"ל עבור הפיתוח שמפ"ק עשה במקרקעי המדינה, או שמא קק"ל היא שחייבת למדינה כספים בהתחשב - בשווי הקרקעות שקיבלה מהמדינה, וכן בהתחשב במאות מיליוני השקלים שהתקבלו כהכנסות מאותן קרקעות, והועברו לקק"ל במקום להיות מופקדים בקרן ייעודית ברמ"י כפי שנקבע בהסכם.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2015 טענה קק"ל כי "הקביעה לפיה המדינה אינה יודעת אם היא זו שחייבת לקק"ל או שקק"ל היא זו שחייבת למדינה הינה שגויה בעליל. אין כל ספק שמדינת ישראל חבה לקק"ל סכומי עתק של מיליארדי ש"ח". לדעת משרד מבקר המדינה טענתה האמורה של קק"ל, מדגישה את ההתנהלות הבלתי תקינה של המדינה ושל קק"ל בנושא ואת הצורך בהסדרת ההתחשבנות ביניהן.

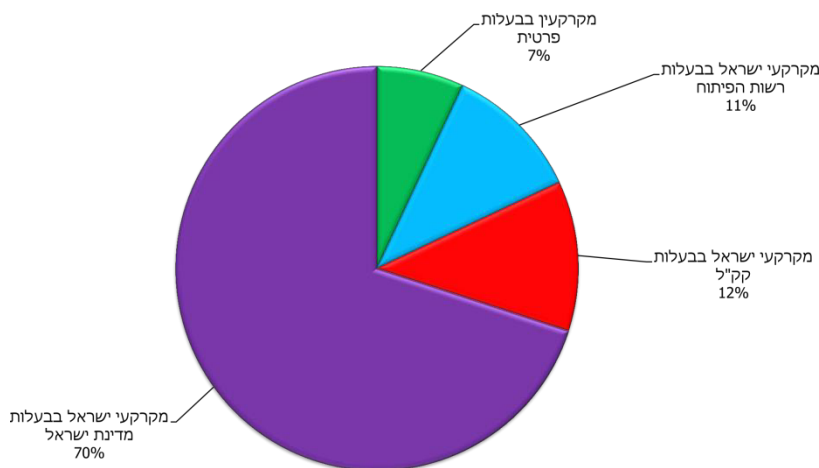
מבוא

הקרן הקיימת לישראל הוקמה בשנת 1901 על פי החלטת הקונגרס הציוני של ההסתדרות הציונית העולמית (להלן - הקונגרס הציוני)¹⁰ כדי לרכוש בתרומות העם היהודי קרקעות בארץ ישראל. בזמנו, קק"ל נחשבה לאחד מהמוסדות הלאומיים של המדינה שבדרך. במשך השנים נוסף לקק"ל עוד ייעוד מרכזי, שמשקלו גדל עם הקמת המדינה - הכשרתן של קרקעות בארץ להתיישבות יהודית והפרחתן.

האמנה: כדי להביא לייעילות ולחיסכון בפעילותן של המדינה וקק"ל - המחזיקות העיקריות בבעלות על קרקעות במדינה, חתמו הממשלה וקק"ל בשנת 1961 על אמנה (להלן - האמנה) ובה סיכמו כי יוקם מינהל מקרקעי ישראלי¹¹, והוא ירכז את ניהול המקרקעין שבבעלות המדינה, המקרקעין שבבעלות קק"ל והמקרקעין שבבעלות רשות הפיתוח¹² (להלן ייקראו יחד מקרקעין אלה - מקרקעי ישראל), וכי יוקם מינהל פיתוח הקרקע (להלן - מפ"ק) בקק"ל שיעסוק בפיתוח, בהכשרה ובייעור של כלל מקרקעי ישראל.

ניהול מקרקעי ישראל: כ-93% משטח מדינת ישראל הם מקרקעי ישראל המנוהלים בנאמנות בידי רמ"י, המופקדת על תכנונם, פיתוחם ושיווקם עבור בעליהם (להלן - ניהול המקרקעין): כ-70% מכלל שטח המדינה הוא בבעלות המדינה, כ-11% בבעלות רשות הפיתוח וכ-12% (שהם כ-2.5 מיליון דונם) בבעלות קק"ל. להלן תוצג בתרשים 1 התפלגות הבעלות על הקרקעות בישראל:

תרשים 1: התפלגות הבעלות על הקרקעות בישראל



10 הקונגרס הציוני הוא כינוס פומבי של נציגי היהודים הציוניים ממדינות שונות ומשמש כמוסד העליון לעניין קבלת ההחלטות של ההסתדרות הציונית העולמית.

11 במרץ 2013 הוסב המינהל לרשות מקרקעי ישראל (להלן - רמ"י).

12 גוף ממשלתי שנועד לנהל את האדמות שהופקדו בידי האפוטרופוס לנכסי נפקדים לאחר מלחמת העצמאות, ואת הקרקעות שהופקעו על פי חוק רכישת מקרקעין (אישור פעולות ופיצויים), התשי"ג-1953.

יודגש כי כשליש מכלל הקרקעות באזור מרכז הארץ המנוהלות ברמ"י הן בבעלות קק"ל. הכנסותיה (ברוטו) של קק"ל בשנים 2011-2015 עבור קרקעות שנמצאות בבעלותה ומנוהלות בידי רמ"י¹³, הסתכמו בכ-9.6 מיליארד ש"ח¹⁴.

פיתוח מקרקעי ישראל: ממועד הקמתו, מפ"ק הוא לב לבה של קק"ל והזרוע הביצועית להשגת ייעודה המרכזי - פיתוח והכשרה של מקרקעין לשם הגשמת חזון ההתיישבות היהודית בארץ.

מכוח האמנה עוסק מפ"ק בהכשרה, בפיתוח ובייעור (להלן יוגדרו פעולות אלה יחד - פיתוח) בכל מקרקעי ישראל, ובכלל זה במקרקעין שבבעלות המדינה. במסגרת פעולות הפיתוח מטפל מפ"ק, בין היתר, בכל פעולות הייעור בישראל; בסיוע למגזר החקלאי ולהתיישבות, בעיקר בפריפריה, באמצעות הכשרות חקלאיות¹⁵; בסלילת דרכי ביטחון חקלאיות¹⁶; בתמיכה בפעילות מחקר ופיתוח במרכזי מחקר פריפריאליים חקלאיים; בהכשרת תשתית ליישובים חדשים בפריפריה; בסיוע למשק המים באמצעות הקמת מאגרי מים ושיקום נחלים; ובפיתוח סביבתי ירוק (כגון: הקמת פארקים וגינות, וסלילת שבילי טיול וספורט) ברשויות מקומיות.

באמנה נקבע כי ההוצאות הכרוכות בפיתוח מקרקעי ישראל יחולו על בעליהם הרשומים של המקרקעין אשר בהם נעשה הפיתוח. עוד נקבע באמנה כי מפ"ק ימסור לבעלים הרשומים של המקרקעין, אחת לשישה חודשים, דוח על ההוצאות בגין הפיתוח במקרקעין, וכל סכום שייקף לחובת המדינה בדוח זה ייחשב לחוב שמהמדינה חייבת לפרוע לקק"ל. משמעות האמור באמנה הוא שקק"ל אמורה לממן מתקציבה גם את הוצאות הפיתוח של מקרקעי המדינה, ולאחר מכן לקבל מהמדינה החזר עבור הוצאות אלה.

בשנים 2011-2014 מימנה קק"ל, באמצעות מפ"ק, את ביצועם של 797 פרויקטים ברחבי הארץ, מרביתם בביצוע עצמי, בהיקף כספי כולל של כ-962 מיליון ש"ח. בשנים האמורות התקציב הכולל של מפ"ק הסתכם בכ-1.7 מיליארד ש"ח, ושעורו היה כ-59% מתקציב קק"ל.

פעולות הביקורת

הדוח הנוכחי הוא דוח משלים לדוח ביקורת מיוחד בנושא "הקרן הקיימת לישראל - פעולות לפיתוח מקרקעי ישראל" שפרסם מבקר המדינה ב-17.1.18. בדוח הנוכחי נכללים ממצאים שהועלו בביקורת האמורה ונוגעים להתחשבות הכספית בין המדינה ובין קק"ל בהתאם לאמנה. בדצמבר 2016 הגישה קק"ל בקשה לוועדת

13 מחכירה, מהשכרה, ממתן הרשאה לשימוש וכדומה.

14 מסכום זה שילמה קק"ל החזר הוצאות לרמ"י בסך כ-3.7 מיליארד ש"ח, ומכאן שהכנסותיה נטו מניהול הקרקעות הסתכמו בתקופה זו בכ-5.9 מיליארד ש"ח.

15 עבודות שמטרתן הפיכת קרקע לראויה לגידולים חקלאיים לשם פיתוח ההתיישבות החקלאית בפריפריה.

16 להגברת השליטה והניידות של החקלאים בשטחיהם.

במשך השנים מפ"ק
לא מסר למדינה,
כנקבע באמנה,
דיווחים חצי-שנתיים
על הוצאותיה של
קק"ל בגין פיתוח
המקרקעין שבבעלות
המדינה

המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה להטיל חסיון על חלק זה של הדוח בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. ועדת המשנה בחנה את הבקשה במהלך כמה ישיבות והחליטה ב-14.3.17 לפרסם חלק זה.

דיווחי מפ"ק למדינה

בביקורת הועלה כי במשך השנים מפ"ק לא מסר למדינה, כנקבע באמנה, דיווחים חצי-שנתיים על הוצאותיה של קק"ל בגין פיתוח המקרקעין שבבעלות המדינה. נמצא כי המדינה לא התריעה על כך לפני מפ"ק ולא דרשה לקבל את הדיווחים. הדבר מעורר תמיהה רבה, שכן מדובר בדיווחים שעל יסודם אמורות היו להתבצע התחשבנויות בעניין ההחזרים המגיעים לקק"ל שלפי טענות קק"ל מסתכמות במיליארדי שקלים.

ההתחשבנות בגין פיתוח מקרקעי מדינה בידי מפ"ק

משרד מבקר המדינה העלה כי מפ"ק לא הפריד ברישומיו בין ההוצאות של קק"ל בגין פיתוח מקרקעי מדינה ובין ההוצאות של קק"ל בגין פיתוח מקרקעי קק"ל. נמצא כי ממועד חתימת האמנה ועד שנות התשעים של המאה העשרים, לא נעשתה התחשבנות כלשהי בין המדינה לקק"ל בגין ההוצאות שהוציאה קק"ל למימון פעולות הפיתוח שביצע מפ"ק במקרקעי מדינה.

ביולי 1988 מונה צוות שחבריו הם מנהלת המחלקה האזרחית בפרקליטות המדינה, מנהל אגף התקציבים במשרד האוצר, מנהל רמ"י ומנכ"ל קק"ל (להלן - הצוות). תפקיד הצוות היה להכין הסכם לגבי "העברת מקרקעין בין המדינה ובין קק"ל", זאת בתמורה לעבודות פיתוח שביצע מפ"ק במקרקעי מדינה ואשר קק"ל טרם קיבלה החזר עבור הוצאותיה בגינן. בנובמבר 1988, במסגרת ההכנות להסכם, גיבש הצוות המלצות שלא לפרסום בדבר אופן ביצוע ההחזר (להלן - המלצות הצוות). בין היתר צוין בהמלצות כי העקרונות המפורטים בהן יובאו לאישור השרים¹⁷ ויעוגנו בהסכם שייחתם בין המדינה ובין קק"ל.

רמ"י [העבירה]
לבעלותה של קק"ל
בין ספטמבר 1991
לאפריל 1992
[קרקעות] ששטחן
הכולל כ-51,000 דונם

בעקבות גיבוש המלצות הצוות חתמו באוגוסט 1991 קק"ל, רמ"י, המחלקה האזרחית של פרקליטות המדינה ואגף התקציבים במשרד האוצר על זיכרון דברים שלא לפרסום, המסדיר את האופן שבו המדינה תחזיר לקק"ל את ההוצאות על עבודות הפיתוח שביצע מפ"ק במקרקעי מדינה לפני החתימה על זיכרון הדברים, ואת ההוצאות שקק"ל עתידה להוציא בגין עבודות כאלה לאחר החתימה (להלן - ההסכם או ההסכם משנת 1991). בהסכם נקבע כי יישום חובתה של המדינה לשלם לקק"ל עבור פיתוח במקרקעי מדינה, ייעשה באמצעות העברת מקרקעין מהמדינה לקק"ל.

לאחר החתימה על ההסכם הגישה קק"ל לרמ"י בחודשים אוגוסט עד אוקטובר 1991 כמה רשימות של מספרי גושים וחלקות של קרקעות שהיא ביקשה מהמדינה להעבירם לבעלותה, ששטחן הכולל הסתכם בכ-242,000 דונם. בעקבות כך העבירה רמ"י לבעלותה של קק"ל בין ספטמבר 1991 לאפריל 1992 חלק מהקרקעות האמורות, ששטחן הכולל כ-51,000 דונם (להלן - המקרקעין שהועברו מהמדינה לקק"ל מכוח ההסכם).

1. **סכום הוצאות קק"ל בגין פיתוח מקרקעי מדינה:** בהסכם נקבע כי "קק"ל תגיש למדינה ריכוז הכספים שהוצאו על ידה לפיתוח והכשרת קרקעות המדינה מותאמים על פי מדד יוקר המחיה, המיועדים להוות תמורה בעבור המקרקעין". יצוין כי בהמלצות הצוות נקבע, בעניין זה, כי ההתחשבנות בין הצדדים תבוצע בתום כל שנת תקציב, וההתחשבנות הסופית תבוצע 20 שנים לאחר חתימת ההסכם.

כאמור הועלה כי למפ"ק לא היה פרוט של ההוצאות שקק"ל הוציאה בגין פיתוח מקרקעין שבבעלות המדינה בתקופה שעד חתימת ההסכם. הביקורת העלתה, כי גם במשך 23 השנים שלאחר חתימת ההסכם, מפ"ק לא הפריד ברישומיו בין הוצאות קק"ל בגין פיתוח מקרקעי מדינה לבין הוצאות קק"ל בגין פיתוח מקרקעי קק"ל. עוד הועלה כי במהלך כל השנים הללו, ועד אוגוסט 2014, קק"ל לא דרשה מהמדינה החזר עבור הוצאותיה בגין פיתוח מקרקעי מדינה.

בתשובתה מדצמבר 2015 מסרה קק"ל, בין היתר, כי הממשלה הייתה אמורה לממן את פיתוח קרקעות המדינה, אולם קק"ל בחרה, מבלי שהייתה מחויבת בכך, לממן מתקציבה את מרבית פעילות הפיתוח.

אולם בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא, כי בפועל שמרה קק"ל על זכותה לתבוע מהמדינה להשיב לה את הוצאות הפיתוח שהוציאה בפיתוח מקרקעי המדינה במהלך כל השנים; ובאוגוסט 2014, במסגרת היערכות קק"ל להודעה לממשלה על אי-חידוש האמנה, הכינה קק"ל תחשיבים להערכת הוצאותיה בגין הפיתוח שמפ"ק ביצע במקרקעין שבבעלות המדינה.

בעקבות המחדלים
האמורים של קק"ל
והמדינה, נוצר חוב
של המדינה לקק"ל
שהיקפו אינו ידוע,
והוא נאמד להערכת
קק"ל באוגוסט 2014
בכ-10.5 מיליארד
ש"ח

באוגוסט 2014 שלחה קק"ל מכתב לראש הממשלה ובו טענה, בין היתר, כי "הממשלה אינה משלמת את חלקה בהוצאות הייעור ופיתוח הקרקע בהתאם להוראות סעיף 14 לאמנה, ואיננה מבצעת התחשבות בנושא, תוך הפרת ההסדר שנקבע בין קק"ל לבין המדינה בשנת 1991". במכתב ציינה קק"ל כי להערכתה הממשלה חבה לה כ-8 מיליארד ש"ח עבור עבודות פיתוח וייעור שביצע מפ"ק במקרקעי מדינה. לפי הסברים שנתן מפ"ק למשרד מבקר המדינה ביולי 2015, במכתב האמור נפלה טעות בחישוב - בחוב האמור נכללו רק ההוצאות שהוציאה קק"ל בחלק משנות פעילותה בגין פיתוח מקרקעי המדינה, ולאמתו של דבר הוצאות קק"ל בגין פיתוחם בתקופה שמשנת 1991 ועד שנת 2013 מסתכמת בכ-10.5 מיליארד ש"ח.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי ההערכות האמורות של קק"ל לגבי חוב המדינה כלפיה בגין פיתוח מקרקעי מדינה אינן מבוססות כאמור על רישומי ההוצאות של מפ"ק בגין פיתוח מקרקעי מדינה בפועל, אלא על חלוקת סך כל הוצאותיה של קק"ל בגין הפיתוח שעשה מפ"ק בכל מקרקעי ישראל משנת 1991 ועד סוף שנת 2013, בהתאם לשיעורי ההחזקה הכוללים של המדינה ושל קק"ל במקרקעין אלה.

בתשובתה מדצמבר 2015 טענה קק"ל כי ההוצאות המיוחסות למדינה לפי אופן החלוקה המתואר לעיל קטנות מההוצאות שקק"ל הוציאה בפועל בפיתוח מקרקעי המדינה.

הועלה כי עד יולי 2016, מועד סיום הביקורת, כ-25 שנים לאחר חתימת ההסכם, עדיין לא פנתה המדינה לקק"ל כדי לקבל מידע על ההוצאות שהוציאה בגין פיתוח מקרקעי מדינה. בעקבות המחדלים האמורים של קק"ל והמדינה, נוצר חוב של המדינה לקק"ל שהיקפו אינו ידוע, והוא נאמד להערכת קק"ל באוגוסט 2014 בכ-10.5 מיליארד ש"ח. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את אופן פעילותן האמור של קק"ל ושל המדינה בנושא.

בתשובתה מדצמבר 2015 הסבירה קק"ל כי בפועל, במסגרת התחשבות שהיא החלה לקיים עם המדינה בשנת 2015 כחלק מהליך הסדרת מערכת היחסים בין המדינה לבין קק"ל¹⁸, היא לא דרשה מהמדינה החזר בגין הוצאותיה על פרויקטים אלא רק על הוצאותיה עבור עבודות ייעור שבצעה במקרקעי המדינה.

18 בעניין ההסדר בין קק"ל למדינה משנת 2015 ראו מבקר המדינה, **הקרן הקיימת לישראל - פעולות לפיתוח מקרקעי ישראל** (ינואר 2017), עמ' 178.

לדעת משרד מבקר המדינה אין זה תקין שהמדינה אפשרה במשך שנים רבות את המצב שבו היא צוברת חובות כלפי קק"ל בסכום ניכר ובלתי ידוע, מבלי שמועבר לה פירוט של אותן חובות וכאשר מועד פירעונם אינו ידוע ותלוי בהחלטת קק"ל.

2. **שווי המקרקעין שקיבלה קק"ל בתמורה להוצאות פיתוח:** בהסכם משנת 1991 נקבע כי "מיד לאחר רישום המקרקעין או בסמוך לרישום על שם קק"ל, יקבע שווי המקרקעין המועברים [לקק"ל] על ידי השמאי הממשלתי הראשי או ע"י שמאים של מינהל מקרקעי ישראל... קביעת שווי המקרקעין כאמור תעשה ע"פ הנחיות צוות משותף של נציגי המדינה ונציגי קק"ל".

הביקורת העלתה כי שלא בהתאם להסכם, רמ"י לא דאגה לכך שהשמאי הממשלתי הראשי או שמאים מטעמה יקבעו את ערכם של המקרקעין שהועברו כאמור מהמדינה לקק"ל מכוח ההסכם. עקב כך אין בידי המדינה וקק"ל מידע על שווי מקרקעין אלה, שעשוי להסתכם במיליארדי שקלים. לדעת משרד מבקר המדינה התנהלות המדינה וקק"ל בנושא זה היא בניגוד לסדרי מינהל תקינים.

3. **האישור להעברת המקרקעין מהמדינה לקק"ל:** סעיף 9 להסכם קבע כי "אם כלל המקרקעין שיועברו לבעלות קק"ל, יחד עם מקרקעי ישראל אחרים שנמכרו יעלה על מאה אלף דונם - יהיה המשך מכירת מקרקעין על פי הסכם זה טעון אישור ועדת הכספים של הכנסת, ויבוצע אך ורק לאחר אישורה". יצוין כי בהמלצות הצוות שקדמו להסכם זה, נאמר במפורש כי "העברות המקרקעין על פי ההסדר האמור יובאו לאישור ועדת הכספים של הכנסת, כמתחייב מהוראות סעיף 2(6) לחוק מקרקעי ישראל, התש"ך-1960".

משרד מבקר המדינה מעיר כי לא ברור כיצד מתיישב נוסחו של סעיף 9 להסכם עם האמור בסעיף 2(6) לחוק מקרקעי ישראל, התש"ך-1960, על פי הנוסח משנות התשעים של המאה העשרים¹⁹, בו נקבע כי העברת בעלות של מקרקעי המדינה או מקרקעי רשות הפיתוח לקק"ל טעונה אישור של ועדת הכספים של הכנסת. זאת בשים לב לכך, שגם בהמלצות הצוות צוין כי העברות המקרקעין על פי ההסדר יובאו לאישור הוועדה האמורה כפי שנקבע אז בחוק.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה טענה קק"ל, כי הוראות סעיף 9 להסכם, תואמות את הוראות סעיף 2(7) לחוק מקרקעי ישראל, כנוסחו באותה עת, אשר

19 החוק תוקן בשנת 2009. אחרי התיקון, סעיף 2(6) לחוק קובע כי העברת בעלות של מקרקעי מדינה או של מקרקעי רשות הפיתוח לקק"ל טעונה אישור ועדת הכלכלה של הכנסת אם שטחם גדול מ-16 דונם.

העניק פטור על העברת בעלות מהמדינה לקק"ל בשטח של עד מאה אלף דונם.

יצוין כי ממכתב ששלח סגן היועץ המשפטי של מ"י למנהלת המחלקה האזרחית בפרקליטות המדינה ביולי 1991, הוא ציין כי לדעתו העברות בעלות מהסוג נשוא ההסכם נופלות בגדר סעיף קטן 2(6) לחוק ולפיכך טענות אישור ועדת הכספים של הכנסת וכי סעיף 2(7) לחוק אינו מתאים לסוג ההעברות הנדונות ואינו מיועד עבורן אלא עבור העברות בעלות במקרקעי ישראל לבעלים שאינם רשות הפיתוח או קק"ל. בישיבה שקיימו נציגי רמ"י, משרד האוצר, משרד המשפטים וקק"ל באוגוסט 1991 הוחלט שאגף התקציבים במשרד האוצר יפנה לוועדת הכספים של הכנסת כדי לאשר את העברת הבעלות על המקרקעין מהמדינה לקק"ל. כן פורטה בישיבה הדרך בה תעביר המדינה את המקרקעין לקק"ל, לפי ההסכם. מפרוטוקול הישיבה האמורה עולה עוד כי אישור ועדת הכספים של הכנסת יתבקש על פי הוראת סעיף 2(6) לחוק מקרקעי ישראל, אך עד לקבלת האישור האמור תיעשנה ההעברות במסגרת ההעברות המותרות לפי הוראת סעיף 2(7) לחוק. יצוין כי במכתב ששלח מנהל רמ"י אל הממונה על התקציבים במשרד האוצר ביולי 2004 נכתב כי עדיין "לא התבקש ולא התקבל אישור ועדת הכספים כנדרש, ואבקש להביא את הנושא בפני הוועדה על-מנת לקבל את אישורה". כן נכתב שם, כי השטחים שהועברו לקק"ל היו צריכים להיות מועברים לפי סעיף 2(6) לחוק מקרקעי ישראל לאחר אישור ועדת הכספים, אך הם הועברו לפי סעיף 2(7) לחוק - שהיא דרך המוטלת בספק. עוד נכתב, כי בכל מקרה רמ"י חרגה ממכסת מאה אלף הדונמים המותרים להעברה לפי סעיף 2(7) לחוק כך שבכל מקרה ההעברות החורגות טעונות אישור ועדת הכספים. משרד מבקר המדינה מציין כי סעיף 2(7) לחוק עוסק בהעברת בעלות למטרות פיתוח לא חקלאי או העברת קרקע עירונית. מבדיקת המקרקעין שהועברו לקק"ל התברר שחלק גדול ממנו אינו נכלל בהגדרה זו.

הועלה כי עד יולי 2016 עדיין לא פנה משרד האוצר לוועדת הכספים או לוועדת הכלכלה של הכנסת לשם קבלת אישור לביצוע העברת המקרקעין מרמ"י לקק"ל. נראה כי העברת המקרקעין האמורים לקק"ל נעשתה שלא לפי הוראת הסעיף המתאים - סעיף 2(6) לחוק מקרקעי ישראל.

4. **השימוש בכספים שהתקבלו מניהול המקרקעין שהועברו מהמדינה לקק"ל מכוח ההסכם:** בהסכם משנת 1991 נקבע כי תוקם קרן מיוחדת (להלן - הקרן) בה יופקדו כספים בגובה ההוצאות שהוציאה קק"ל בגין פיתוח מקרקעי המדינה, וכן כל ההכנסות²⁰ שיהיו מהמקרקעין שיועברו מהמדינה לקק"ל לפי הסכם זה. כספי הקרן ישמשו לתשלום עבור מקרקעין שיועברו על ידי המדינה לקק"ל מעת לעת על פי הסכם זה בגין הוצאותיה לפיתוח מקרקעי המדינה. את הקרן ינהלו נציגי רמ"י וקק"ל, והיא תדווח לנציג האוצר על פעילותה. עוד נקבע בהסכם כי רמ"י תנהל רשימה של המקרקעין שהועברו לבעלות קק"ל על פי



**סכום העסקאות
שבוצעו עד [מאי
2015] במקרקעין
שהועברו מהמדינה
לקק"ל מכוח ההסכם
ושתמורתן הועברה
לקק"ל, הסתכם
בכ-200 מיליון ש"ח**

הסכם זה, אשר תכלול פירוט של מקומה ושטחה של כל יחידה, שומת ערכה וכן פירוט של התשלומים שהועברו לקרן מתוך ההכנסות שיהיו לקק"ל מהמקרקעין.

במרץ 2015 פנה משרד מבקר המדינה לרמ"י, לאגף התקציבים ולאגף החשב הכללי במשרד האוצר, כדי לברר אם הוקמה הקרן על פי ההסכם האמור והועברו אליה הכספים האמורים, ולמה שימשו ההכנסות מהמקרקעין שהעבירה המדינה לקק"ל מכוח ההסכם. להלן הממצאים שהועלו מתשובות גופים אלה ומבדיקות נוספות שעשה משרד מבקר המדינה בנושא:

א. רמ"י לא הקימה את הקרן, אלא העבירה לקק"ל את כל ההכנסות שהתקבלו מניהול המקרקעין שהועברו מהמדינה לקק"ל מכוח ההסכם, בהיותה הבעלים הרשומים של מקרקעין אלה. לא נמצא כי משרד האוצר דרש מרמ"י במשך השנים להמציא לו דיווחים בעניין פעילות הקרן ודוחות על יתרות הכספים שהצטברו מהכנסות מהמקרקעין שהועברו מהמדינה לקק"ל מכוח ההסכם ועל השימוש שנעשה בהן.

בתשובה לפניית משרד מבקר המדינה השיב אגף התקציבים במשרד האוצר באפריל 2015 כי אין ברשותו שום מידע על הקרן האמורה, וכי בשל חשיבות הנושא בכוונתו לבדוק את העניין באופן יסודי יותר מול רמ"י.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את התנהלותם של רמ"י ושל משרד האוצר בנושא.

ב. במערכת המחשוב של רמ"י לא בוצעה הפרדה בין רישום המקרקעין שהועברו מהמדינה לקק"ל מכוח ההסכם ובין מקרקעין אחרים של קק"ל. לפיכך לא היה ברשותה מידע מרוכז על העסקאות שנעשו במקרקעין שהועברו מהמדינה לקק"ל מכוח ההסכם ועל ההכנסות שהתקבלו בגיןן.

במהלך הביקורת מצא משרד מבקר המדינה בקק"ל ובתיקים של רמ"י שסווגו כסודיים את רשימת המקרקעין שהעבירה המדינה לקק"ל מכוח ההסכם. על בסיס רשימה זו, ביקש משרד מבקר המדינה מרמ"י להכין ולהמציא לו דוח המפרט את ההכנסות שנוצרו במשך השנים בגין פעולות שיווק או פעולות אחרות שבוצעו במקרקעין אלה (להלן - הדוח).

במאי 2015 הכינה רמ"י את הדוח, ועלה ממנו כי סכום העסקאות שבוצעו עד אותו מועד במקרקעין שהועברו מהמדינה לקק"ל מכוח ההסכם ושתמורתן הועברה לקק"ל, הסתכם בכ-200 מיליון ש"ח.

משרד מבקר המדינה בדק את הדוח, ובדיקתו העלתה כי בכל חלקות הקרקע שהועברו כאמור מהמדינה לקק"ל מכוח ההסכם נעשה שימוש כלשהו - עסקאות חכירה, השכרה, מתן הרשאה לשימוש וכדומה. אולם הביקורת העלתה כי בכ-18,000 שורות מהדוח (מתוך כ-24,000) ההכנסות מהקרקע שנרשמו היו לכאורה בלתי סבירות - ברובן אפס או עשרות שקלים או כמה מאות שקלים בלבד, ובחלקן הסכום היה אף שלילי. בדיקה פרטנית של כמה תיקים כאלה העלתה כי הסכום הנקוב בדוח היה קטן בהרבה מסכום העסקה שנעשתה בקרקע בפועל. עולה חשש כי הדוח שהכניח רמ"י אינו משקף כראוי את ההכנסות שהתקבלו על ידה מהמקרקעין שהועברו מהמדינה לקק"ל מכוח ההסכם, ועולה גם חשש כי הסכום שצריך להיות מופקד בקרן, גדול בהרבה מהסכום שצוין בדוח.

משרד מבקר המדינה מעיר לרמ"י כי עליה להכין קובץ נתונים מדויק שבהתבסס עליו ייקבע סכום העסקאות שבוצעו במקרקעין שהועברו מהמדינה לקק"ל מכוח ההסכם, ושתמורתן הייתה צריכה לעבור לקרן ובמקום זאת הועברה לקק"ל בהיותה הבעלים הרשומים. על המדינה וקק"ל להקים צוות בדיקה משותף שיבדוק את הנושא ויקבע את הסכום האמור.

5. **בקשת קק"ל לקבלת קרקעות נוספות מכוח ההסכם:** במכתב מפברואר 2003 ביקש יו"ר קק"ל דאז מראש הממשלה דאז כי המדינה תעביר לקק"ל קרקעות נוספות על פי ההסכם. במכתבו הוא ציין כי "היות והתברר, כי קיים קושי, הן ע"י [רמ"י] והן ע"י קק"ל, לאתר חשבון הוצאות שהיו בעבר לקק"ל בגין עבודות הפיתוח שהשקיעה במקרקעי המדינה, קק"ל מציעה כי המדינה תעביר לקק"ל שטח נוסף בגודל של כ-35,000 דונם שאותר בגליל, ובכך תיסגר ההתחשבות לגבי הוצאות ההכשרה והפיתוח שהיו לקק"ל בהתייחס לאמור [בהסכם], למרות שלדעתנו היה על המדינה להעביר ע"ש קק"ל שטח גדול יותר, משום שהוצאותיה היו גבוהות לאין שיעור משווי הקרקעות שזעברו על-שמה".

באפריל 2004 פנה מנהל רמ"י לממונה על התקציבים במשרד האוצר וביקש לקבל את עמדתו לגבי הבקשה האמורה של יו"ר קק"ל. במכתבו הסביר מנהל רמ"י, בין היתר, כי "עד כה הועברו לבעלותה של קק"ל כ-50,000 דונם בגליל, אולם אין בידי קק"ל אסמכתאות בגין גובה הוצאות הפיתוח שבצעה, ועל כן, אין באפשרות [רמ"י] לערוך עימה התחשבות בנוגע לשווי הקרקעות שהועברו עד כה לבעלותה מול גובה הוצאות הפיתוח שהשקיעה בקרקע. נכון להיום, מבקשת קק"ל כי יועברו לבעלותה עוד כ-35,000 דונם בגליל ובכך יסתיימו דרישותיה". במאי 2004 השיב הממונה על התקציבים למנהל רמ"י כי הוא מתנגד להעברת השטח הנוסף מסיבות אלה: קק"ל לא הציגה למדינה קבלות ודוחות על עבודת הפיתוח שביצעה במקרקעי המדינה, ולדעתו "השימוש בקרקע כאמצעי תשלום אין לו כלום עם מדיניות קרקעית, הינו בעייתי ביותר הן מבחינה משפטית והן מבחינה ציבורית, ואיננו עולה בקנה אחד עם הוראות הדין".



השימוש בקרקע
כאמצעי תשלום הוא
בעייתי, זאת בייחוד
כשמדובר באמצעי
תשלום מתמשך,
וכאשר היקף הקרקע
המועבר מהמדינה
לגוף אחר אינו מוגבל
ואינו תלוי במדינה
אלא בפעילותו של
הגוף האחר

לדעת משרד מבקר המדינה השימוש בקרקע כאמצעי תשלום הוא בעייתי, זאת בייחוד כשמדובר באמצעי תשלום מתמשך, וכאשר היקף הקרקע המועבר מהמדינה לגוף אחר אינו מוגבל ואינו תלוי במדינה אלא בפעילותו של הגוף האחר. נוסף על כך, יישום פתרון זה מורכב ועשויות להיות לו השפעות ניכרות על מבנה הבעלות של קרקעות המדינה ועל יכולת המדינה לקבוע מדיניות בנושא המקרקעין.

על המדינה לשקול, במסגרת הסדרת מערכת היחסים בין המדינה לבין קק"ל שהחלה בשנת 2015, אם יש מקום לשימוש באמצעי זה בכלל ובהיקף כה נרחב בפרט, בהתחשבנות על חובות עבר ובעת קביעת מנגנון תשלום עתידי. בהתחשבנות זו יש לקחת בחשבון גם את סכום העסקאות שבוצעו במקרקעין שהועברו מהמדינה לקק"ל מכוח ההסכם ושתמורתן כאמור הועברה לקק"ל, ולקבוע מה יעשה עם הכנסות נוספות שנוצרו וייווצרו ממקרקעין אלה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2015, כתב משרד המשפטים: "האמור בטיטת הדו"ח ביחס לשימוש בקרקע כאמצעי תשלום מקובל עלינו לחלוטין, במיוחד נוכח הוראות הדין והפסיקה בעניין זה לאורך השנים".

סיכום

במשך השנים שעברו
לאחר חתימת
ההסכם ובעקבותיו,
הועברו עשרות אלפי
דונם של מקרקעין
מהמדינה לקק"ל -
בלי שהנושא הובא
לאישור ועדת
הכספים של הכנסת
כפי שנקבע בחוק
מקרקעי ישראל, ובלי
שנעשתה התחשבנות
כספית בין המדינה
ובין קק"ל לגבי ערכם
של המקרקעין
והתמורה שהתקבלה
בעבורם

משרד מבקר המדינה מעיר לכל הגופים שעסקו בטיפול בהסכם - רמ"י, משרד האוצר, קק"ל ומשרד המשפטים - שלהסכם שעליו חתמו עלולה להיות השפעה מרחיקת לכת על מדיניות המקרקעין של המדינה, שכן עולה מהסכם זה כי מפעם לפעם המדינה תעביר קרקעות שבבעלותה לבעלות קק"ל בתמורה להוצאות שקק"ל תוציא לפיתוח מקרקעין שבבעלות המדינה. כל זאת, בלי להגביל את זכותה של קק"ל הקבועה באמנה להחליט ולהודיע למדינה מדי חמש שנים כי אינה מחדשת את האמנה וכפועל יוצא מכך היא תנהל בעצמה - ולא באמצעות רמ"י - את המקרקעין שבבעלותה.

הביקורת העלתה כי במשך השנים שעברו לאחר חתימת ההסכם ובעקבותיו, הועברו עשרות אלפי דונם של מקרקעין מהמדינה לקק"ל - בלי שהנושא הובא לאישור ועדת הכספים של הכנסת כפי שנקבע בחוק מקרקעי ישראל, ובלי שנעשתה התחשבנות כספית בין המדינה ובין קק"ל לגבי ערכם של המקרקעין והתמורה שהתקבלה בעבורם. בשל מחדלי המדינה וקק"ל בנושא זה, אין בידיהן מידע מהימן לגבי היקף ההוצאות שהוציאה קק"ל בגין פיתוח מקרקעין שבבעלות המדינה, ואף לא מידע מהימן לגבי ערך הקרקעות שהעבירה המדינה לקק"ל מכוח ההסכם בתמורה להוצאות אלה. כפועל יוצא מכך המדינה גם אינה יודעת אם היא שחייבת כספים לקק"ל עבור הפיתוח שמפ"ק עשה במקרקעי המדינה, או שמא קק"ל היא שחייבת למדינה כספים בהתחשב - בשווי הקרקעות שקיבלה מהמדינה, וכן בהתחשב במאות מיליוני השקלים שהתקבלו כהכנסות מאותן קרקעות, והועברו לקק"ל במקום להיות מופקדים בקרן ייעודית ברמ"י כפי שנקבע בהסכם.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2015 טענה קק"ל כי "הקביעה לפיה המדינה אינה יודעת אם היא זו שחייבת לקק"ל או שקק"ל היא זו שחייבת למדינה הינה שגויה בעליל. אין כל ספק שמדינת ישראל חבה לקק"ל סכומי עתק של מיליארדי ש"ח". לדעת משרד מבקר המדינה טענתה האמורה של קק"ל, מדגישה את ההתנהלות הבלתי תקינה של המדינה ושל קק"ל בנושא ואת הצורך בהסדרת ההתחשבנות ביניהן.

יוסף חיים שפירא, שופט (בדימ')

מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, אדר התשע"ז
מרץ 2017