

שלמה בן אליהו • גדעון ויתקון

תוכנית לצמצום המעורבות הציבורית בניהול מקרקעי ישראל



מפעלות
המרכז הבינתחומי הרצליה

Shlomo Ben Eliyahy



Gideon Witcon

Reducing Public Intervention in Lands and Housing Ownership



כל הזכויות שמורות (2003)

להוצאת מפעלות המרכז הבינתחומי הרצליה בע"מ

ת.ד. 167, רחוב כנפי נשרים, הרצליה, 46150

טלפון: 09-9527318, פקס: 09-9568616

הודפס בישראל – יוני 2003

תודתנו נתונה לפרופ' אוריאל רייכמן, נשיא המרכז הבינתחומי בהרצליה, שיזם את הפרויקט שבמסגרתו נכתב נייר עמדה זה. על התודה יבואו גם שרון גלעד ומוטי שפירא שסייעו רבות בהערותיהם המועילות. דניאלה פרוסקי, עוזרת המחקר, ביצעה את עבודתה בהצטיינות ותודתי נתונה גם לה. האחריות על הכתוב מוטלת כמובן אך ורק על המחבר.

עו"ד גדעון ויתקון

עו"ד שלמה בן אליהו

פתח דבר

לשנות דוגמה בלבד

כל מדינה מתקיימת לאורך זמן בזכות תחושת שייכות ומחויבות של אזרחיה. אולם ביטוייה, תפקודה ועצמתה של המדינה תלויים בממשל הציבורי על כל רכיביו. בעוד שבדמוקרטיה רבות התחוללו שינויים משמעותיים בדור האחרון בתחום המגזר הציבורי, נעשה מעט יחסית בישראל באותה תקופה. ללא הגדרת עדיפויות נכונה, הגברת היעילות, רמת השרות והקשר עם האזרחים, לצד שמירת מוסר ציבורי והכרה בחובת הנאמנות של בעלי השררה, עלולה המדינה להתרחק ממיצוי הפוטנציאל שלה והשגת יעדיה.

קיימת תחושה לא נוחה לגבי תפקוד המגזר הציבורי בישראל. המרכז הבינתחומי החליט על פרויקט מקיף של גיבוש הצעות לבניה מחודשת של הממשל והמנהל הציבורי. תחילתו של המהלך ביזמה משותפת עם פרופ' אהוד שפרינצק ז"ל ואיתן ורטהיימר, והוא רוכז בידי האמונות של מרדכי (מוטי) שפירא ובעזרתו של יצחק (איקי) אלנר. הכוונה היא לבחון את המנהל הציבורי מתוך אספקלריה כלכלית ותוך התייחסות לשאלות רוחב מבניות וסוגיות אורך ענפיות. זאת לצד התייחסות למבנה הממשלי-פוליטי ולרשות השופטת.

מחקרו של פרופ' רפי מלניק, המתפרסם כאן, הוא הראשון מתוך סדרת פרסומים שהניב הפרויקט המחקרי בו השתתפו חברי סגל של המרכז הבינתחומי ומומחים אחרים. מטרת העבודה היא לסייע למקבלי ההחלטות בשיפור הממשל והמנהל הציבורי.

פרופ' אוריאל רייכמן

נשיא

המרכז הבינתחומי, הרצליה

תוכן עניינים

| | | |
|-----|--|-----|
| 1.1 | מקרקעי ישראל | 1.1 |
| 1.2 | מקרקעי ישראל | 1.1 |
| 2.1 | חוק יסוד: מקרקעי ישראל וחוק מקרקעי ישראל | 2.1 |
| 2.2 | חוק מינהל מקרקעי ישראל | 2.2 |
| 2.3 | מינהל מקרקעי ישראל | 2.3 |
| 2.4 | מדיניות הקרקע בחקיקה | 2.4 |
| 2.5 | האמנה בין המדינה לקרן הקיימת לישראל | 2.5 |
| 3.1 | "כללי משחק" שאינם נקבעים על ידי מנגנוני שוק | 3.1 |
| 3.2 | קרקע בבעלות ציבורית ובבעלות פרטית | 3.2 |
| 3.3 | "היוון" – כמעט בעלות פרטית | 3.3 |
| 3.4 | עודף החיכוך בין האזרח למדינה | 3.4 |
| 3.5 | היוון – "הפרטה זוחלת" תוך שימור מסגרת החכירה | 3.5 |
| 3.6 | מגמת "שחרור" החוכרים החקלאים מכבלי החכירה | 3.6 |
| 4.1 | קרקע כמוצר ציבורי וכפתרון ל"כשלי שוק" | 4.1 |
| 4.2 | הבטחת עתודות קרקע לצורכי הפיתוח של המדינה | 4.2 |
| 4.3 | "חכירה לדורות" שהיא כמעט כמו "בעלות" | 4.3 |
| 4.4 | מקרקעי ציבור כאמצעי למדיניות ציבורית | 4.4 |
| 5.1 | מדיניות הקרקע של מועצת מקרקעי ישראל | 5.1 |
| 5.2 | המלצות הועדה למדיניות קרקע בישראל – 1986 | 5.2 |
| 5.3 | המלצות הועדה למדיניות הקרקע – ועדת רונן (1998) | 5.3 |
| 6.1 | סקירת המצב הקיים | 6.1 |
| 6.2 | האם מלאי הדירות יגדל או יקטן בשנים הבאות? | 6.2 |
| 6.3 | הקטנת מלאי הדירות הקיים | 6.3 |
| 6.4 | ייעול הניהול של המלאי הנותר | 6.4 |

| | | |
|-------|--|--|
| ..... | 7. הבעלות במקרקעין כגורם מעורבות ציבורית | |
| ..... | 7.1 שיטות למעורבות ציבורית-ממשלתית | |
| ..... | 7.2 הבעלות במקרקעין כגורם מאזן בתכנון | |
| ..... | 7.3 הבעלות במקרקעין – הקמת פרויקטים תשתיתיים גדולים | |
| ..... | 7.4 הבעלות במקרקעין המונעת העברת הבעלות במקרקעין לזרים | |
| ..... | 7.5 לקיחת סיכונים בשוק הנדל"ן | |
| ..... | 7.6 בעלות ציבורית המונעת השתלטות של גורמים כלכליים על שוק המקרקעין | |
| ..... | 8. הפרדת ניהול נכסי ק'ל וניהול אדמות המדינה | |
| ..... | 8.1 ניהול עצמי של מקרקעי הקרן הקיימת | |
| ..... | 8.2 הלאמת מקרקעי הקרן הקיימת | |
| ..... | 9. ביזור וביטול סמכויות | |
| ..... | 9.1 הקצאת קרקע לשיכון | |
| ..... | 9.2 פיתוח מקרקעין | |
| ..... | 9.3 תכנון מקרקעין | |
| ..... | 9.4 שיווק מקרקעין | |
| | 10. סיכום ותמצית ההמלצות | |
| ..... | 10.1 המלצתנו לצמצום תחומי עיסוקו של מינהל מקרקעי ישראל | |
| ..... | 10.2 המלצתנו לצמצום החיכוך הבירוקראטי בין המינהל לחוכריו | |
| ..... | 10.3 תפקידים שלדעתנו יש לחזק במינהל מקרקעי ישראל | |

1. רקע והצגת הנושא

בשנת 1995 הגיש חבר הכנסת רענן כהן הצעת חוק ניהול מקרקעי ישראל, התשנ"ו–1995. סעיף 13 להצעה קובע את ביטול מינהל מקרקעי ישראל. בדברי ההסבר לחוק, כתב מגיש ההצעה: "מינהל מקרקעי ישראל, שהיה חיוני למדינה בראשית דרכה, לרכישה, להסדרה ולרישום קרקעות הפך כיום לנטל. גורמים ממשלתיים, ציבוריים ופרטיים עומדים חסרי אונים מול המינהל בהיותו לא רק שליט כל יכול לגבי עיקר המידע על מקרקעי ישראל, אלא גם על ביצוע התכנון, ההקצאה, המכירה והבטחת השימוש המיועד. האחדת כל התפקידים והסמכויות הללו ברשות אחת, אינה יכולה אלא להביא ליצירת גוף בעל אינטרסים משל עצמו. בהיותו בעלים ושליט בלעדי על קרקעות המדינה, המינהל פועל, להלכה ולמעשה, ללא הפרעה של ממש. במקום לזרז פיתוח מתוכנן למען האינטרס הציבורי, הוא מתנהג כגוף מסחרי מונופוליסטי שמטרתו להגדיל את רווחיו המידיים".

יכולנו להביא מובאות נוספות של כותבים ודוברים היוצאים כנגד המציאות של קיום גוף ריכוזי השולט במרבית הקרקעות במדינה. נסתפק בדברי הכלכלנים פרופ' צבי אקשטיין ומנחם פרלמן מאוניברסיטת תל אביב במאמרם על "תחרותיות והפרטה במקרקעי ישראל"¹: "אנו מגיעים למסקנה שהמדינה איננה מנהלת את הקרקעות בצורה אשר ממקסמת את רווחת הציבור, אי לכך ברור לנו שיש להפסיק מדיניות זו ולהחליפה במדיניות אשר עשויה לשפר את הרווחה במשק, היינו, הכנסת תחרותיות ויזמות לשוק הקצאות הקרקעות במדינה... אנו ממליצים על פירוק המינהל באמצעות חוק אשר יאפשר הפרטה של כל קרקעות המינהל..."

מינהל מקרקעי ישראל הוקם בשנת 1960 כדי ליעל את הטיפול במקרקעים שהיו פזורים בין רשויות ציבוריות שונות – משרד האוצר שטיפל במקרקעי המדינה, הרשות לפיתוח הארץ שרכשה את נכסי הנפקדים והקרון הקיימת לישראל. מאז, קיים הצורך, בבחינה חוזרת של המטרות הלאומיות שביסוד ניהול המקרקעין במדינת ישראל. חוק התכנון והבנייה משנת 1965 על תיקונו הרבים הסדיר את שימושי הקרקע. חוקי המקרקעין וחוק רישום מקרקעין משנת 1970 הסדירו את זכויות הקניין במקרקעין. חוק מינהל מקרקעי ישראל אמור היה להסדיר את ניהול מקרקעי הציבור שבמסגרת מינהל מקרקעי ישראל, לרשום את הזכויות במקרקעין, להסדיר את החכירות, לאפשר שימוש בקרקע כבטוחה למימון וליצור תנאים של משק כלכלי ליברלי תוך שמירה על עקרונות שוויון וחופש הזדמנויות בהתאם לערכיה של מדינת ישראל. הצעת החוק של ח"כ כהן שהוזכרה בפתח לא עברה את שלבי החקיקה – אך הבעיה שהוא מציג שרירה וקיימת.

1 אקשטיין צבי, פרלמן מנחם, "תחרותיות והפרטה בקרקע בישראל", רבעון לכלכלה, דצמבר 1997, עמ' 574, 591.

1.1 מקרקעי ישראל

בעת הכרזת המדינה נכללו בגבולותיה 20.4 מיליון דונם אשר מתוכם כ-940 אלף דונם היו בבעלות הקרן הקיימת לישראל. עיקר רכישות הקרקע של הקרן הקיימת לישראל, עד הקמת המדינה, היו עבור ההתיישבות הכפרית. בנוסף, נוהלו על-ידי המדינה, קרקעות שהיו בבעלות ממשלת המנדט. בשנת 1950 נוספו לקרקעות המדינה גם קרקעות האפוטרופוס לנכסי נפקדים. קרקעות האפוטרופוס הועברו בשנת 1953 לרשות הפיתוח. מרבית הקרקע בבעלות פרטית יהודית מצויה בערים. בעת כינון מינהל מקרקעי ישראל, לפי נתונים משנת 1962, 53% מהקרקעות בערים היו בבעלות ציבורית והיתר בבעלות פרטית. ההערכה היא, ששיעור הבעלות הפרטית בישובים עירוניים ירד מאז, בשל הפקעה ורכישות לצרכי ציבור². שטח הקרקע שבבעלות ציבורית מהווה 90.3% מהשטח היבשתי של המדינה. נתון זה כולל רק את מקרקעי ישראל ואינו כולל מקרקעי ציבור שהם בבעלות הרשויות המקומיות ושטחים בבעלות תאגידים שהוקמו על פי חוק (רשות הנמלים והרכבות וכיו"ב). זהו שיעור גבוה ביחס למקובל בארצות המערב. השיעור הגבוה של קרקע בבעלות ציבורית עשוי להטעות אם נתעלם מהעובדה שקרוב למחצית מקרקעות המדינה מצויות בנגב הרחוק.

להלן התפלגות הקרקעות שבניהול ממ"י (מינהל מקרקעי ישראל) לפי בעלויות באלפי דונם: (2000)³

| מחוז ממ"י* | קק"ל | רשות פיתוח | מדינה | סה"כ ממ"י | שטח המחוז | % מקרקעי ממ"י |
|------------|------|------------|-------|-----------|-----------|---------------|
| ים | 505 | 762 | 813 | 1585 | 1643 | 96.5 |
| צפון | 1024 | 891 | 1992 | 3907 | 4765 | 82.0 |
| חיפה | 209 | 192 | 234 | 635 | 788 | 80.6 |
| ת"א | 23 | 33 | 29 | 85 | 153 | 55.6 |
| מרכז | 403 | 455 | 203 | 1061 | 1296 | 81.9 |
| דרום | 378 | 166 | 11464 | 12008 | 12986 | 92.5 |
| ב-% | 13.2 | 13.0 | 73.9 | 100.0% | | |

* מחוזות ממ"י אינם חופפים את החלוקה המנהלית של מחוזות משרד הפנים)

עד שנת 1960, פעלו ארבעה גופים בניהול קרקעות שבבעלות ציבורית והם המדינה, הקרן הקיימת לישראל, האפוטרופוס לנכסי נפקדים ורשות הפיתוח. הקמת מינהל מקרקעי ישראל נועדה לפתור את בעיית הפיצול בין הגופים המנהלים קרקע בבעלות ציבורית. בנוסף, מצויה קרקע ציבורית גם בבעלות

- 2 שסקין אריה, **מסירת הזכויות בקרקע עירונית: הכירה או מכר**. חומר רקע לדיון בועדת מקרקעי ישראל – הצוות המקצועי, משרד החקלאות, המרכז המשותף לתכנון, תל אביב, יוני 1982.
3. הנתונים מתוך דין וחשבון על פעולות מינהל מקרקעי ישראל לשנת 1999–2000 שהתפרסמו בשנת 2001. הנתונים על שטח המחוז הם מדויח מינהל מקרקעי ישראל לשנת 1989. בנוסף לשטחים בבעלות המדינה, קק"ל ורשות הפיתוח יש עוד כ-450 אלף דונם המצויים בתביעות בעלות או ללא הסדר בעלות. לפי דו"ח 1989, היו 535 אלף דונם ללא הסדר.

הרשויות המקומיות ובעלות גופים ציבוריים שקיבלו את הקרקע על פי חוק (למשל – רשות הנמלים והרכבות). חלק מקרקעות הרשויות המקומיות היו בבעלות העיריות והמועצות המקומיות לפני קום המדינה וחלקן הם תוצאה של הפקעת קרקע לצרכי ציבור לפי חוק התכנון והבנייה. מקורם של המקרקעין שבבעלות הרשויות המקומיות הוא בקרקעות שנרכשו לצרכי ציבור על פי פקודת הקרקעות⁴ או חוק התכנון והבנייה.⁵ בנוסף, נאמר בסעיף 154 בחוק המקרקעין שקרקעות שערב חקיקת החוק היו רשומות כ"מתרוכה"⁶ יירשמו על שם הרשות המקומית. בצד הרישום הוטלה סנקציה הקובעת, שאם הקרקעות לא ישמשו לייעודן, יוצאו קרקעות אלו מידי הרשות המקומית ויירשמו על שם המדינה.

-
4. פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור) 1943, ע"ר 1943, תוס' 1 עמ' 32 ותיקונים בע"ר 1946 עמ' 153, 225. חוק לתיקון צרכי הרכישה לצרכי ציבור, התשכ"ד–1964, ס"ח התשכ"ד 428, עמ' 52.
 5. חוק התכנון והבנייה 1965, סעיפים 100–190.
 6. "מתרוכה" – מקרקעין המשמשים את הציבור לפי חוק הקרקעות העותומני.

2. הבסיס המשפטי למעורבות הציבורית בניהול מקרקעי ישראל

2.1 חוק יסוד: מקרקעי ישראל וחוק מקרקעי ישראל

עקרונות המדיניות הקרקעית בישראל קיבלו תוקף בחוק⁷, בהחלטת מועצת מקרקעי ישראל⁸ ובהחלטת ממשלת ישראל⁹. למקרקעי ישראל מעמד מיוחד בחוק יסוד: מקרקעי ישראל האוסר מכירת מקרקעי ישראל:

1. איסור העברת בעלות: מקרקעי ישראל, והם המקרקעין בישראל של המדינה, של רשות הפיתוח או של הקרן הקיימת לישראל, הבעלות בהם לא תועבר, אם במכר ואם בדרך אחרת.

חוק מקרקעי ישראל, התשי"ד–1960, קבע בסעיף 2 שבעה סוגי עסקות במקרקעין בהן מותרת העברת הבעלות, שעיקרן: פעולות רשות הפיתוח לפי חוק רכישת מקרקעים (אישור פעולות ופיצויים), תשי"ג–1953; העברת בעלות במקרקעי ישראל במידה שיש בכך צורך ליישר גבולות או להשלים נחלאות, ובלבד ששטח המקרקעין לא יעלה על מאה דונם כל פעם; הייתה ההעברה ללא תמורה, טעונה היא אישור ועדת הכספים של הכנסת; העברת בעלות במקרקעי המדינה או במקרקעי רשות הפיתוח למטרת פיתוח לא-חקלאי, או העברת מקרקעין כאלה שהם קרקע עירונית, ובלבד ששטח כל ההעברות מכוח פסקה זו יחד לא יעלה על מאה אלף דונם; ובלבד שהעברת בעלות במקרקעי הקרן הקיימת לישראל לא תיעשה אלא באישורה.

חוק נכסי המדינה, תשי"א–1951 (תיקון משנת 1960 ותיקון משנת 1973) מוסיף ומכפיף את החלטות הממשלה העוסקות בכל צורה של העברת בעלות במקרקעין שאינם עירוניים וששטחם עולה על 100 דונם, להחלטות מועצת מקרקעי ישראל:

5(ב) הממשלה לא תהיה רשאית למכור מקרקעי ישראל, כמשמעותם בחוק יסוד: מקרקעי ישראל, שאינם קרקע עירונית וששטחם עולה על 100 דונם, ולהעביר את הבעלות בהם בדרך אחרת, להשכירם או להחכירם, אלא באישור מועצת מקרקעי ישראל.

7. חוק יסוד מקרקעי ישראל, ס"ח 312 (29.7.60) עמ' 56; חוק מינהל מקרקעי ישראל, התשי"ד–1960, ס"ח 312 (29.7.60) עמ' 56.
8. החלטה מספר 1 של מועצת מקרקעי ישראל מיום 17.5.1965.
9. החלטה מספר 489 של ממשלת ישראל מיום 23.5.65.
10. פורסם ס"ח תשי"ד 312 (29.7.1960).

2.2 חוק מינהל מקרקעי ישראל

מינהל מקרקעי ישראל הוקם כמכשיר לייעול ניהול "מקרקעי העם" שכללו את מקרקעי המדינה, הקרן הקיימת ורשות הפיתוח. הרקע לכינון מינהל מקרקעי ישראל תואר בדברי ההסבר להצעת חוק יסוד: מקרקעי העם אשר שמו הוסב מאוחר יותר ל"חוק יסוד: מקרקעי ישראל"¹¹:

"בימי המנדט היו האדמות שנגאלו על ידי הקרן הקיימת לישראל המקרקעין היחידים שהכינוי "מקרקעי העם" היה יפה לה. מאז הקמת המדינה נוספו שני סוגים נוספים של "מקרקעי העם": המקרקעין שהם נכסי המדינה והמקרקעין של רשות הפיתוח.

בשעה שמקרקעי המדינה ומקרקעי רשות הפיתוח – אם כי בבעלותם של גופים נפרדים – מתנהלים למעשה על ידי מינהל אחד ויחיד, הוא אגף נכסי המדינה שבמשרד האוצר, הרי אדמות הקרן הקיימת מתנהלות על ידי מוסד זה בנפרד משאר "מקרקעי העם". כפילות זו של המינהל, שיש בה משום קשיי תיאום וריבוי הוצאות, אינה מוצדקת עוד לאחר שיעודם של מקרקעי הקרן הקיימת לישראל ושל מקרקעי המדינה (לרבות רשות הפיתוח) אחד הוא: לשמש את צרכי המדינה ותושביה.

כדי לחסל את הכפילות הזאת ולרכז בידי המדינה את ניהולם של כל "מקרקעי העם" לסוגיהם ואת פיתוחם בידי הקרן הקיימת לישראל, עומדת להיחתם בין המדינה לבין הקרן הקיימת לישראל אמנה בדבר ניהול המקרקעין ופיתוחם. ביצוע האמנה יצריך חקיקה, שתקבע את מעמד המשפטי של מקרקעי העם ותסדיר מבחינה משפטית את העסקות במקרקעין אלה ואת ההגבלות המיוחדות על עסקאות כאלה. החוק המוגש בזה הוא החוק הראשון והבסיסי של חקיקה זו. להשלמת ההסדר התחיקתי יהיה צורך בחוקים נוספים ובתיקונים של חוקים קיימים, כגון חוק נכסי המדינה, תשי"א – 1951, וחוק רשות הפיתוח (העברת נכסים) תש"י – 1950."

2.3 מינהל מקרקעי ישראל

ממשלת ישראל הקימה את מינהל מקרקעי ישראל כאמור בסעיף 2 לחוק מינהל מקרקעי ישראל, תשי"ד – 1960 כדי שינהל את מקרקעי ישראל. בהתאם לחוק מינהל מקרקעי ישראל, ממנה הממשלה מנהל למינהל שיהא כפוף במישרין לשר הממונה על ביצוע החוק. עוד נקבע בחוק, שעובדי מינהל מקרקעי ישראל יהיו עובדי המדינה. מינהל מקרקעי ישראל אינו נהנה ממעמד של אישיות משפטית אוטונומית¹². מינהל מקרקעי ישראל הוא אמנם מוסד המדינה, אך אינו תאגיד¹³. על שום כך ולאור הוראת סעיף 11 לחוק לתיקון סדרי הדין האזרחי (המדינה כבעל דין), תשי"ח – 1958 הרי שדינו של מינהל מקרקעי ישראל "כדין

11 הצעת חוק יסוד מקרקעי העם, פורסמה בה"ח 388, כיט באדר ב' תשי"ט, 27.2.1959.

12 ע"א 4000/91, 3999/91, סאלח מוחמד עלי סוואעד ואח' נגד מינהל מקרקעי ישראל, תקעל 94 (3) 855.

13 ע"א 570/66 עבדאללה בלעום ואח' נגד מינהל מקרקעי ישראל ואח', פד"י כא' (1) עמ' 109.

המדינה¹⁴. הדברים עולים בבירור מלשון החוק, וכך ראה אותם בית המשפט העליון בפסקי דין לא מעטים¹⁵.

חשוב להדגיש, שמינהל מקרקעי ישראל אינו הבעלים של הקרקע שבניהולו. מינהל מקרקעי ישראל הוא גוף המנהל את הבעלות בקרקעות עבור הבעלים שהם הקרן הקיימת לישראל, רשות הפתוח והמדינה. בפסיקה נקבע¹⁶ שתהיה זו שגיאה להתעלם ממעמדו של המינהל כשלוחם של בעלי המקרקעין וכמי שמנהל את המקרקעין עבורם. הליך שאחד מהגופים שעבורם מנהל המינהל מקרקעין, צריך להיות מוגש על ידי אותו גוף כאשר המינהל פועל בשמו. לכן, בעלי הזכות במקרקעין הם, המדינה, או הקרן הקיימת לישראל או רשות הפיתוח ולא מינהל מקרקעי ישראל. כך הוא ממש כשם שאין עורך דין המייצג בעל דין הופך להיות בשל כך לבעל דין. ציון מינהל מקרקעי ישראל כבעל דין שגוי ויש בו כדי להטעות. מעמדו המשפטי של מינהל מקרקעי ישראל הוא כשל שלוח שחלים עליו דיני השליחות וכנאמן כלפי הבעלים הרשומים של מקרקעי ישראל.

2.4 מדיניות הקרקע בחקיקה

יסוד המדיניות האגררית בישראל הוא שקרקעות המנוהלות על ידי מינהל מקרקעי ישראל, קרקעות מדינה, קרקעות הקרן הקיימת לישראל וקרקעות רשות הפיתוח אינן נמכרות אלא מוחכרות בלבד. מדיניות זו מעוגנת בחוק יסוד: מקרקעי ישראל, לאמור:

1. איסור העברת בעלות

מקרקעי ישראל, והם המקרקעין בישראל של המדינה, של רשות הפיתוח או של הקרן הקיימת לישראל, הבעלות בהם לא תועבר, אם במכר ואם בדרך אחרת.

2. היתר על פי חוק

סעיף 1 לא יחול על סוגי מקרקעין וסוגי עסקאות שנקבעו לעניין זה בחוק.

3. הגדרה

בחוק זה ל"מקרקעין" – קרקע, בתים, בנינים וכל דבר המחובר לקרקע חיבור קבע.

מטרתו הברורה של חוק היסוד היא למנוע העברת הבעלות במקרקעי ישראל, פרט לחריגים שקבע המחוקק, לידיים פרטיות, בבחינת "והארץ לא תימכר לצמיתות". בפסיקה נקבע שמטרת החוק לאסור העברה רצונית של הבעלות, ולאסור גם העברת בעלות שאינה לרצונה של המדינה, או של רשות הפיתוח או של הקרן הקיימת לישראל.¹⁷

14 ת"ה (חיפה) 28680/97 חיים דדון נ' מינהל מקרקעי ישראל, תק-מח 4411 (2)99

15 בע"א 141/75 מדינת ישראל ורשות הפיתוח נ' יעקב לוי, קבע השופט לנדוי (לימים הנשיא), כי רשות הפיתוח היא תאגיד ציבורי, וכי עובדי מינהל מקרקעי ישראל פועלים כשלוחים של הרשות.

16 בש"א 61452/99; ה"פ 89/97, בית משפט מחוזי תל אביב-יפו, מינהל מקרקעי ישראל נ' אחוזת 15 בגוש 6621 בע"מ, חברת הירקון בע"מ, ניתן על ידי השופט ד"ר גבריאל קלינג ביום כ"ט בניסן, תשס"ב (11 באפריל 2002)

17 ע"א 520/89 מדינת ישראל נ' שיבלי, פ"ד מו(2), 81

2.5 האמנה בין המדינה לקרן הקיימת לישראל

הקרן הקיימת לישראל היא המכשיר הקרקעי של ההסתדרות הציונית העולמית ששמה לה למטרה ליצור תנאים בארץ ישראל ליישוב יהודים. מטעמים של יעילות ומניעת כפילות עם רשויות המדינה, מסרה הקרן הקיימת לישראל את קרקעותיה לניהול מינהל מקרקעי ישראל, תוך התניה מפורשת שיתאפשר להמשיך ולנהל את הקרקעות בהתאם למדיניות שנקבעה על ידי הקרן הקיימת. מגמת החקיקה והפסיקה בישראל, מקרבות את היום שבו הקרן הקיימת לישראל תוכל לפעול לקידום מטרותיה הקרקעיות רק מחוץ למסגרת הממשלתית של מינהל מקרקעי ישראל. עניין הפרדת הקרן הקיימת לישראל ידרוש החלטות רבות על מתכונת ההפרדה ושינויי חקיקה.

על רקע האמנה שנחתמה בין מדינת ישראל והקרן הקיימת לישראל הוקם מינהל מקרקעי ישראל. חוק מינהל מקרקעי ישראל, תש"ד–1960 קובע בסעיף 2(א), שהמינהל "ינהל את מקרקעי ישראל" הכוללים, על פי האמור בסעיף 1 לחוק יסוד: מקרקעי ישראל, את המקרקעין אשר בבעלות המדינה, בבעלות רשות הפיתוח ובבעלות הקרן הקיימת לישראל. על המינהל לפעול על פי המדיניות הקרקעית שתקבע מועצת מקרקעי ישראל¹⁸ וכן, כתב האמנה בין מדינת ישראל ובין קרן קיימת לישראל¹⁹. המחוקק לא פרט בחוק את תוכן המדיניות הקרקעית בה ינקוט המינהל, בהשאירו קביעת המדיניות למועצת מקרקעי ישראל²⁰. גם חוק רשות הפיתוח (העברת נכסים), התש"י–1950, המסמיך את מינהל מקרקעי ישראל לפעול מטעמה של רשות הפיתוח בנכסים שבבעלותה, אינו מספק כל הנחיה בדבר השיקולים הנוגעים להפעלת סמכות ניהול מדיניות המקרקעין²¹. ראוי להדגיש, כי אף שהמדיניות הבסיסית לפיה פועל המינהל בהחכרת מקרקעין לא נקבעה בחקיקה, מצאה הממשלה לקובעה בהחלטתה מיום 23 במאי 1965, וזו אומצה כמדיניות הקרקעית בהחלטת מועצת מקרקעי ישראל ומשמשת את מינהל מקרקעי ישראל. על העקרונות הבסיסיים שאומצו על ידי מועצת מקרקעי ישראל, נמנים הכללים הבאים: "קרקע תוחכר... רק לאחר שיושלם תכנונה על ידי רשויות התכנון והבנייה, ולאחר גמר פעולות הפיתוח והבנייה – בהתאם ליעוד המקרקעין".

-
- 18 סעיף 3 לחוק מינהל מקרקעי ישראל, תש"ד 1960
בג"צ 5575/94 מהדרין בע"מ נ' ממשלת ישראל, פ"ד מט(3) 138;
19 י"פ 1456 (תשכ"ח) 1597
20 דותן, י. הנחיות מינהליות (תשנ"ו), בעמודים 316-315.
ע"א 585/68 וייראון נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד כג(1) 494, 491,
21 לביקורת על מצב הדברים, בו חוק מסמיך אינו כולל הנחיה של ממש בדבר תכלית הסמכות ומטרותיה, ראו י"זמיר, "הסמכות המינהלית" משפט וממשל א (תשנ"ב) 81, 90.

3. חסרונותיה של עודף מעורבות

3.1 "כללי משחק" שאינם נקבעים על ידי מנגנוני שוק

מדיניות הקרקע של מינהל מקרקעי ישראל נתונה מזה שנים בוויכוח האם עדיף שקרקע המדינה תהיה בבעלות ציבורית או בבעלות פרטית. התומכים בהפרטת הבעלות (Privatization) בקרקע מנמקים את עמדתם בצורך להפחית את מעורבות המדינה בתהליכים כלכליים, בחוסר יעילות הממשלה לעומת המגזר הפרטי ובצורך להקטין את גורם המונופוליזציה בניהול הקרקעות. התומכים בניהול ציבורי של קרקע מסתמכים על המתרחש בארצות המערב, שם יושמה מחוסר ברירה מדיניות ניהול ציבורי של קרקע מאחר והקרקע מהווה לעתים קרובות גורם מעכב בתהליכי פיתוח. בציבוריות הישראלית מתקיים דיון מתמשך על מיקומו ומעמדו של מינהל מקרקעי ישראל במערכת המינהל הציבורי – הממשלתי. מינהל מקרקעי ישראל מיוחד בכך שהוא שחלה עליו דואליות בכללי המשפט: כגוף ציבורי, שהוא אורגן של המדינה, חלים על המינהל כללי המשפט הציבורי ומאידך, כגוף המנהל עסקות במקרקעין, חלים עליו כללי המשפט הפרטי. מעמד מיוחד נוסף הוקנה למינהל בהיותו מנהל של מקרקעי הקרן הקיימת לישראל שהיא גוף פרטי הפועל על פי תזכיר ותקנות החברה, בנוסף לניהול קרקעות רשות הפיתוח וקרקעות המדינה.

3.2 קרקע בבעלות ציבורית ובעלות פרטית

ככלל, שווי השימוש בקרקע נגזר מאפשרויות ניצולה. בחכירה ממינהל מקרקעי ישראל יש להביא בחשבון בהערכת השווי, תשלומים נוספים העשויים לחול על הקרקע במהלך ניצולה. אפשרויות ניצולה של הקרקע מאובחנות בהתאם לייעוד הקרקע, לשימוש חקלאי, לבנייה למגורים, לשימוש לצרכי ציבור וכיוצא באלו שימושים שונים. היקף זכויות השימוש מוגדרות במונחים של זכויות בנייה או בהתאם לצפיות לשינוי ייעוד הקרקע ואפשרויות ניצולה בעתיד. אין מחלוקת שזכות חכירה-לדורות אינה שוות-ערך לזכות בעלות, אלא זכות פחותה מזכות בעלות. שורש ההבדל בין השניים נעוץ בתנאי החכירה, המגבילים את אפשרויות הניצול של הקרקע בידי החוכר, או המטילים עליו מיני חיובים שבעלים גמורים אינם צפויים להתחייב בהם. מכאן נובע, כי שווי השימוש במקרקעין חכורים אמור להיות נמוך משווי השימוש במקרקעין בבעלות מלאה. בקרע בייעוד למגורים בבנייה רוויה, כאשר דמי החכירה הווננו, לא צריך להיות הבדל בין שווי קרקע פרטית לקרקע שבניהול המינהל. בייעודי קרקע אחרים, כמו קרקע בייעוד לחקלאות, תעשייה, מסחר, משרדים ובנייה צמודת קרקע, יש פער משמעותי בין שווי הקרקע על פי הבעלות. בע"א 6826/93 – הוועדה המקומית לתכנון נ"ד ב-24 חייט²² פסק בית המשפט, כי הפחתה בשיעור 10% משוויין המלא של המקרקעין, תשקף את הפער בין שווי זכויות החכירה בהן לבין שווייה של זכות בעלות במקרקעין דומים. בית המשפט ביסס קביעה זו על פי חוות-דעתו של השמאי המומחה מטעם הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה. בעלי הקרקע טענו כנגד השומה שהפחתה בשיעור 10% אינה משקפת התחשבות בגורמים הרלוואנטיים לקביעת הפער

22 ע"א 6826/93 – הוועדה המקומית לתכנון נ"ד ב-24 חייט ו-24 אח' פורסם בדינים עליון: כרך נ"א 327

בין שווי זכותו של חוכר במקרקעין לבין שווייה של זכות בעלות במקרקעין דומים; לרבות, ובעיקר, התניית ניצול זכויות הבנייה בחלקות בתשלום דמי היתר למינהל מקרקעי ישראל ובשווי "דמי ההסכמה", שיהיה על החוכר לשלם למינהל מקרקעי ישראל, אם יבקש להעביר את זכויותיו לאחר; ושווי דמי החכירה התקופתיים שעל כל אחד מהם לשלם למינהל במהלך תקופת החכירה. דמי היתר חלים על מי שקיבל זכות חכירה ממינהל מקרקעי ישראל, המבקש לעשות במקרקעין שימוש שונה מזה שהותר לו לפי תכנית המתאר שחלה עליהם בעת שרכש את זכות החכירה, או המבקש לבנות במקרקעין על-פי תכנית מתאר חדשה המגדילה את אחוזי הבנייה המרביים שהותרו בזמן החכירה.

בקרע המוחכרת ממינהל מקרקעי ישראל, יש חשיבות לאורך תקופת החכירה, אם שכירות לזמן קצר או חכירה לדורות. מחיר הקרקע יושפע גם מהנתונים הקשורים בדמי החכירה החלים על הקרקע, האם דמי החכירה הונו והאם עומד לחול יובל חכירה ובקביעת תנאי התשלום לחידוש החכירה. מגמת מדיניות הקרקע של מועצת מקרקעי ישראל להעלות את מתכונת החכירה לדורות למעלה שתהיה קרובה לבעלות מלאה. מדיניות היוון דמי החכירה והארכת תקופת החכירה ל-196 שנים, מקרבת את החכירה לדורות לבעלות מלאה. בנוסף הוסרו "חסמים מנהליים" שהם סממנים חשובים של החכרה. הסממנים שהוסרו בקרקע עירונית כוללים ויתור על דמי הסכמה, ויתור על דמי היתר לתוספת זכויות בנייה, בבנייה עירונית רוויה, ויתור על הצורך להתייצב אצל מינהל מקרקעי ישראל לצורך העברת זכויות, ויתור על הצורך בהסכמת המינהל לתוספת בנייה בבנייה עירונית רוויה וכיו"ב.

3.3 "היוון" – כמעט בעלות פרטית

חוק יסוד מקרקעי ישראל, שהתקבל בשנת 1960 קובע שהבעלות במקרקעי ישראל לא תועבר אם במכר או בדרך אחרת. בשנת 1965 קיבלה מועצת מקרקעי ישראל את החלטה מספר 1 בדבר המדיניות המנחה את ניהול מקרקעי ישראל עד ימינו אלה. ההחלטה קובעת שמקרקעי ישראל יימסרו בחכירה ולא במכירה. בתחילת שנות השבעים, שנים ספורות אחרי כינון מינהל מקרקעי ישראל, קיבלה מועצת מקרקעי ישראל את החלטה (מספר 130) בדבר היוון החכירה בשיכונים ציבוריים בבנייה עירונית. מכאן ואילך, הולכת ומתפתחת מדיניות ניהול של מקרקעי ישראל המתקרבת בהדרגה, יותר ויותר, לבעלות פרטית. מועצת מקרקעי ישראל קיבלה בהדרגה ובהתמדה החלטות השוחקות באורח משמעותי את עקרון הבעלות הלאומית. החלטות למסור קרקע בדמי חכירה מהוונים כמעט לכל מטרות החכירה (פרט לחקלאות), החכרה מראש לתקופה של 98 שנים או 196 שנים, ויתור גורף של המינהל על הצורך בתשלום דמי הסכמה בעת העברת זכויות בקרקע עירונית, שחרור החוכר מקבלת אישור המינהל לתכניות לתוספת בנייה – בבנייה רוויה עירונית, השאירו בידי המינהל בעלות שיווית שהיא קרובה מאוד לבעלות ערטיאלית. סממני הבעלות הציבורית נשארו ללא שינוי בניהול קרקע חקלאית ובהליכים לשינוי ייעוד, שינוי בזכויות בנייה (תוספת ניצול) ובפיצול מגרשים וכמו כן בצורך לשלם דמי היתר עבור תוספת זכויות אלו.

3.4 עודף החיכוך בין האזרח למדינה

על אף שחיקת הבעלות הציבורית במקרקעי ישראל, נחשב מינהל מקרקעי ישראל לאחד הגופים

המסורבלים, המטרידים ואולי גם המיותרים שבמינהל הציבורי של ישראל. לכאורה יש כאן סתירה או פרדוקס: על אף שמינהל מקרקעי ישראל מעורב פחות בבעלות הציבורית, גוברת התערומת על אוזלת ידו בניהול המקרקעין. מסתבר שפעולות בסיסיות שהן הכרח בניהול מקרקעין עדיין מחכות לגואל. מתוך 750.000 חוכרים בבנייה עירונית למגורים, קרוב ל-600.000 יחידות דיור טרם זכו לרישום בספרי המקרקעין אצל רשם המקרקעין. זהו יותר משליש ממספר הדירות במדינת ישראל. מרבית הנחלות במושבים, כ-32.000 טרם נרשמו וגם לא נכרת הסכם חכירה לדורות, כי בארבעים שנות פעולתו של המינהל טרם הוסכם על נוסח הסכם החכירה וטרם הוגדר אילו שטחים יירשמו על שמם של המחזיקים בנחלה החקלאית. משתכני השיכונים הציבוריים תלויים בחסדי "חברות משכנות" שמתפקידן להסדיר את זכויות החכירה של בעלי הדירות. כתוצאה, נאלצים מאות אלפי בעלי דירות ומפעלים להתדפק על דלתות המינהל ולבקש "התחייבות לרישום משכנתא" שתירשם בספרי המינהל, במקום משכנתא הרשומה אצל רשם המקרקעין, המהווה בטוחה ראויה לפי החוק בישראל. כך גם לגבי רישום הערות אזהרה. מדיניות ההיוון באה לעולם במאמץ להקטין את החיכוך בין החוכרים למינהל. להיוון שהוא תשלום מראש של דמי חכירה לכל תקופת החכירה, יש בעידן המחשב והגבייה השוטפת באמצעות הבנקים, משמעות טכנית. תלותו של החוכר במינהל גדולה כיום בהרבה לעומת העבר, בשל השינויים הנדרשים בשימושי הקרקע כתוצאה מההתפתחויות במשק המדינה. הסרת המעורבות המיותרת של מינהל מקרקעי ישראל אפשרית בדרך של פעולה מיוחדת ומזורזת להעברת רישום כל הבעלויות מספרי הנכסים של המינהל לספרי המקרקעין אצל רשם המקרקעין, הסדרת רישום בתים משותפים והחלטה המאפשרת לחוכרים העירוניים לרכוש זכות בעלות מלאה במקרקעי ישראל שעברו תהליך של רישום. משימה זו צריכה להיות כיום בין המשימות העיקריות של המינהל. בסיומה, יבוא סוף לפעילותן של "החברות המשכנות" ויאפשר למינהל להתפנות לתפקידו העיקרי: שמירה על אדמות המדינה והעמדתן לכל דורש. על פי נתונים שנמסרו ממנהל מקרקעי ישראל, היו בשנת 2000 באגף החוכרים העירוניים בלבד, כ-170.000 פניות. ניתוח נושאי הפניות מלמד כי למעלה ממחצית הפניות היה נמנע, לו רק היה דואג המינהל לרישום זכויות החוכרים בספרי רשם המקרקעין.

3.5 היוון – "הפרטה זוחלת" תוך שימור מסגרת החכירה

מדיניות ממשלות ישראל בשנים האחרונות, היא להפריט או להקטין את מעורבות הממשלה בניהול מקרקעי ישראל. מגמת החקיקה בשנים האחרונות הן בהגנה על ערכי כבוד האדם, חירותו, חופש העסוק, הדגשת השוויון וזכויות הפרט²³. ההתפתחות בחקיקה, מעמידה בספק את יכולת מינהל מקרקעי ישראל לנהל את קרקעות הקרן הקיימת לישראל, כאשר ניהולן מבוסס מראש על עיקרון ההעדפה של רכישת הקרקעות למטרת התיישבות יהודים. המינהל כאורגן של המדינה, חייב בשוויוניות על פי ערכיה של מדינת ישראל. אומנם, ניתן לטעון שיהודי התפוצות רכשו קרקעות בארץ ישראל למטרה מוגדרת היטב וכי אין לפגוע בזכות הקניין של הרוכשים מהטעם של חקיקת חוק יסוד כבוד האדם וחירותו. תוצאות הניסיון להפריט את הבעלות בקרקע תוך שימור מסגרת החכירה, הניבה שיטת חכירה שאין לה דומה בעולם. כוונתנו לחכירה המהוונת. חכירה מהוונת היא מעין פשרה בין מכירה של הבעלות

23 חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, תיקון אחרון מיום 10.3.1994.

במקרקעין לבין שמירה על הבעלות במקרקעין. לכאורה, ההיוון הוא תשלום מראש של דמי החכירה לכל תקופת החכירה. בנוסף לפטור מדמי חכירה והצמדתם לעליית ערך המוכר, נהנה החוכר מפטור מתשלום לבעלי הקרקע בעת העברת זכויות חכירה או מכירתן. לאחרונה אומצה המדיניות של החכירה מראש לארבע תקופות של 49 שנים (196 שנים בסה"כ) ללא צורך בפנייה לבעלי הקרקע. למעשה, צורה כזו של חכירה כמוה כמכירה מלאה של הבעלות. בדברי ההסבר למדיניות החדשה, הדגיש יו"ר מועצת מקרקעי ישראל²⁴ שכוונת המדיניות היא מכירה כמעט מלאה של הבעלות. יודגש שההיוון לחוכר חדש הוא חובה, דהיינו לחוכר אין אפשרות לבחור במסלול של חכירה לא מהוונת. בתהליך הקטנת מעורבות הממשלה בניהול המקרקעין, הוצע להעביר את זכויות הקניין של המחזיקים בקרקע לידי החוכרים תוך שימור בידי המדינה זכויות מינימאליות ביותר. בשנת 1995, עם העברת סמכות ראשות מועצת מקרקעי ישראל לשר התשתיות הלאומיות, מינה השר ועדה שהציעה רפורמה במדיניות המקרקעין של מינהל מקרקעי ישראל. המלצות הועדה הוגשו לשר התשתיות הלאומיות והובאו לדיון במועצת מקרקעי ישראל²⁵. ההמלצה העיקרית של הוועדה היא בדבר מכירת הבעלות בקרקע המשמשת למגורים לחוכריה. בדיון במועצת מקרקעי ישראל, התנגדו נציגי הקרן הקיימת לישראל להמלצה. כמו כן, התנגדו נציגי ארגוני החקלאים להמלצות לשינוי שיטת החכירה החקלאית ובעיקר להסדרי הבינוי בכפרים שהם ישובים שיתופיים. יו"ר המועצה והשר לתשתיות לאומיות, הודיע באותו מעמד שהוא דוחה בשלב זה את הגשתן של ההמלצות המתייחסות לקרקע חקלאית בשל התנגדות כל ארגוני החקלאים ותנועות ההתיישבות להמלצות הוועדה²⁶. המלצות הוועדה אושרו על ידי ממשלת ישראל²⁷ בהחלטה כללית המאמצת את העקרונות שביסוד המלצות הוועדה ובעקבותיה אושרה החלטה עקרונית גם במועצת מקרקעי ישראל על חודו של קול תוך התנגדות נציגי הקרן הקיימת במועצה. החלטות הממשלה מנחות את יישום המלצות הוועדה על פי העקרונות הבאים:

- (1) שימור מרבי של שטחים פתוחים ושטחים חקלאיים ושמירה על איכות הסביבה, תוך מתן מענה לצרכי הבנייה והפיתוח ובעיקר בשולי הערים.
- (2) הוזלת הדיור לצורך מתן מענה נאות בהיקף ובמחיר לרוכשי דיור בכל רחבי הארץ.
- (3) הקניית בעלות לחוכרים של יחידות דיור הבנויות על קרקעות המדינה בערים (להחלטה זו התנגדו שלושה שרים)
- (4) הקניית זכויות לחקלאים במקרקעין המוחזקים בידם.
- (5) פריסה גיאוגרפית מאוזנת של אוכלוסיית ישראל והמרצת הפיתוח באזורי עדיפות לאומית.
- (6) נקיטת פעולות כנגד השתלטות בלתי חוקית על קרקעות המדינה.
- (7) צמצום התלות הבירוקרטית של חוכרי מקרקעין במינהל מקרקעי ישראל.
- (8) פיתוח כלים חדשים לשיווק מקרקעין.

24 דברי שר הבינוי והשיכון ויו"ר מועצת מקרקעי ישראל, מר בנימין בן אליעזר בעת הצגת הרפורמה בעבודת מינהל מקרקעי ישראל, פברואר 1996. (דו"ח צבן).

25 מדינת ישראל, הוועדה לרפורמה במדיניות מקרקעי ישראל, מוגש לשר התשתיות הלאומיות, כ"ט באדר ב' תשנ"ז, 7 באפריל 1997. בוועדה השתתפו פרופ' בעז רוני (יו"ר), דר' צבי ליבר וארנון רבינוביץ.

26 בהחלטת הממשלה מיום 13.6.1997 נקבע ש"הממשלה רושמת לפניה כי בכל הנושאים הקשורים במגזר הכפרי והחקלאי, הוקם צוות משותף למשרדי התשתיות הלאומיות, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, משרד האוצר, רשם האגודות השיתופיות במשרד העבודה והרווחה, אשר יביאו המלצות לדיון בממשלה".

27 החלטה מספר 2156 של הממשלה מיום 13.6.1997.

לענייננו, חלק חשוב של המלצות הוועדה שאושרו על ידי הממשלה בפועל לא ממושו.

3.6 מגמת "שחרור" החוכרים החקלאים מכבלי החכירה

שיטת החכירה החקלאית של מינהל מקרקעי ישראל, נשארה ביסודה ללא שינוי מאז שעוצבה בשנות העשרים של המאה הקודמת. הקצאת הקרקע החקלאית ללא מכרז, מתבצעת בהליך מינהלי המבוסס על שיטת "הנחלה", שהיא מכסת קרקע קבועה, הנמסרת למחזיק בנחלה כחלק ממכלול של אמצעי ייצור (מכסת מים, מכסות שיווק, הון השקעה ציבורי) באמצעות אגודות שיתופיות – מושב העובדים והכפר השיתופי. בקיבוץ ובמושב השיתופי, נמסרות הנחלות במסגרת משותפת לאגודה השיתופית. מדיניות ההחכרה באה להקטין ככל האפשר את אפשרות הסחר במקרקעין החקלאיים כדי להבטיח את המשך קיום החקלאות. לכן, לא ניתן לפצל "נחלה", לא ניתן לאחד מספר נחלות למשק חקלאי גדול יותר, קיימות מגבלות לגבי מספר יחידות הדיור המותרות לבנייה על קרקע הנחלה ונשמרת השיטה של תשלום דמי הסכמה בעת העברת זכויות בנחלה למניעת רווח ספסרי מעליית ערך הקרקע החקלאית. דמי החכירה המשולמים עבור נחלה חקלאית אינם ניתנים להיוון. הסעיף מעורר המחלוקת בהסכם החכירה קשור להוראה שהקרקע נמסרת לשימוש חקלאי בלבד ובמידה ושונה ייעוד הקרקע, יש להשיבה למחכיר.

תהליכים חברתיים וכלכליים בחברה הישראלית ומגמת החברה והכלכלה בישראל לקראת יתר הפרטה בדרך של העברת האחריות והאמצעים מרשויות ציבוריות לפרטים האחראים לגורלם. גם בקיבוץ ובמושב מתחולל תהליך של אמנציפציה²⁸ והקטנת המעורבות של הכלל בכל הקשור בעזרה הדדית ותוצאתה במעבר לניהול האגודות השיתופיות החקלאיות על פי עקרונות של כלכלת שוק, שחרור בעלי המשקים המשפחתיים מחובת ההתאגדות באגודות שיתופיות והקניית זכויות קניין לחברי הקיבוצים. בקיבוצים, זכה הדיון להאצה רבה בשל החשש וחוסר הביטחון בעתיד הקיבוץ. החשש מקיבוצים חדלי פירעון שהגיעו לפירוק דרבנו את העניין והדאגה להבטחת דיור הולם והבטחת הביטחון הסוציאלי והפנסיה לעתיד. רישום הדירות על שם החבר בקיבוץ (החלטה 751) היא פעולה של "גידור סיכונים" של החבר כדי שיהיה בידי נכס, בקרות אירוע של פירוק הקיבוץ או מימוש של נכסי הקיבוץ להבטחת החובות לנושים. גם ביישובי המשק המשפחתי, המושב והכפר השיתופי, המינהל לא אפשר עד לשנת 1998²⁹ לרשום את הנחלות במלואן על שם המחזיקים. שיטת החכירה באמצעות האגודה השיתופית באה להבטיח את המשך קיום האגודה. המאבק לרישום זכויות הקניין על שם המחזיק בנחלה ולביסוס זכות המחזיק לעשות בנחלה על פי רצונו ובכלל זה לאפשר את שינוי ייעודה החקלאי, הביא להצעת החוק לעיגון זכויות החקלאים המצוי בדיון בכנסת לאחר קריאה ראשונה. מגמות החקיקה (חוק יסוד כבוד האדם וחירותו) והפסיקה תורמות לעידוד הדרישה לשחרור החוכרים החקלאיים ממוסכמות חברתיות כמו ערכי שיתוף וקואופרציה. בשלב זה, ניכרים סימני הכרסום הראשוניים במדיניות הקרקע החקלאית, אולם אלו טרם התגבשו לשיטת חכירה חדשה המבוססת על עקרונות של הפרטה, כפי שארע בקרקע עירונית.

28 אמנציפציה היא מונח של המשפט הרומי ומשמעותו **שחרור** פורמאלי של הבן ממרות האב והעמדתו ברשות עצמו כאדם בעל כושר משפטי משלו ובכלל זה גם מתן זכות קניין לבן. במשמעות ההיסטורית של המונח, הכוונה היא להכרזה מדינית משפטית של שחרור משעבוד הגבלות ותלות של קבוצות אוכלוסייה.

29 החלטה מספר 823 של מועצת מקרקעי ישראל

אנו עדים להתפתחות שתי שיטות חכירה במסגרת מינהל מקרקעי ישראל. האחת, בקרקע עירונית העוברת במשתמע תהליכים של הפרטת זכויות החכירה והותרת בעלות שיורית ערטילאית בידי הבעלים הפורמליים והשנייה, בקרקע חקלאית המבוססת עדיין על שימוש בהסכמי החכירה לשימור מסגרות חברתיות קואופרטיביות. אלא, שבעשור השנים האחרון, מטשטשת ההבחנה בין העיר, לפרבר והכפר. תכנית המתאר הארצית, תמ"א 31 הולכה לשינויי ייעוד קרקע חקלאית במגמה של הוספת שכונות מגורים במושבים ובקיבוצים. תמ"א 35 המוצעת, יוצרת מרקמים של שילוב בין שימושי קרקע עירוניים וכפריים. שכונות המגורים (החלטה 737) יצרה מתכונת חדשה של יישוב קהילתי השונה מהקיבוץ והמושב בעבר, שבהם הרוב הגדול של החוכרים היו גם חברי האגודה החקלאית. פרשנות נרחבת להחלטות מועצת מקרקעי ישראל, מאפשרת ליישוב הקהילתי במסגרת המתאר החדש, לעבור תהליכים של עיור על ידי הוספת אזורי תעשייה (החלטה 717), שכונות מגורים (החלטה 737) ורבעים עירוניים למטרות מגורים ותעסוקה (החלטה 727). התוצאה היא ששתי שיטות החכירה, החקלאית והעירונית נכנסות זו בזו ונוצרת מבוכה בלתי נמנעת במדיניות הקרקע. לרוכש זכויות חכירה בשכונה הקהילתית בכפר יש בעלות כמעט מלאה תוך ניתוק גמור מהמינהל ואילו לשכן, בעל הנחלה החקלאית, יש במישרין מעט מאוד זכויות וגם אלו כפופות לאגודה שיתופית שהוא אינו יכול להסתלק ממסגרתה. לכאורה, ניתן לטעון שברצות חברי האגודה השיתופית, תפורק מסגרת השיתוף. אלא שאליה וקוץ בה כי אז, תתבטל גם החכירה החקלאית, שהרי הקרקע נמסרה בתנאי נחלה.

4. יתרונות מעורבות ציבורית

למדיניות קרקע השפעה מכרעת על כל מגזרי הפיתוח הכלכלי החברתי והקהילתי. לבעלות וזכויות קניין בקרקע יש ערך חברתי – כלכלי בכך שהקרקע מעניקה בטחון סוציאלי כשהקרקע משמשת למגורים ורווחה כלכלית כשהקרקע משמשת לפרנסה. כשל בזמינות מספקת של קרקע כגורם ייצור ימנע פיתוח תעשייתי, מסחרי ויביא לתוצאות חברתיות קשות בשל חוסר אפשרויות בנייה לשיכון, והבטחת שירותי קהילה. החוסר המיידית בעתודות קרקע זמינות לפיתוח הוא במגזר העירוני. במגזר הכפרי, אין חוסר מיידית בקרקע לבנייה למגורים תעשייה ומסחר אלא שניצול לא מבוקר של קרקע חקלאית למטרות פיתוח עירוני מקטין את פוטנציאל הקרקע למטרות ייצור חקלאי. ניתן לזהות מספר תפקידים או מטרות שהבעלות הציבורית על הקרקע אמורה לתרום להשגתם³⁰:

- ייצור מוצרים ציבוריים
- השגת מטרות תכנוניות לאומיות
- שליטה על עיתוי הפיתוח
- חיזוק והשלמה של מערכת התכנון
- מניעת רווחים בלתי מוצדקים
- מניעת ההעברה של הבעלות לגורמים זרים
- צמצום אי השוויון

קרקע היא משאב לאומי. בהבדל ממשאבים אחרים כמו הון, ידע, עבודה סחורות ושירותים, קרקע אינה ניתנת לסחר בין לאומי. קרקע אינה מתבלית, אפשר להחזיק בה לזמן ארוך ועל כן, הסיכון ברכישתה לצרכי השקעה נמוך. אי אפשר לייצר קרקע אבל ניתן להגדיל ולשנות את היקף זמינות הקרקע לשימושים נדרשים למגורים, תעשייה תיירות מסחר ושירותים על ידי שינוי ייעודה. על אף שאין שוק בינלאומי לקרקע, קיים שוק מקומי וסחר קרקעות הדומה לסחר במוצרים ותשומות אחרות. הגדלת היצע קרקע זמינה לפיתוח והפשרת עתודות קרקע לשיווק מתוך מאגר הקרקעות הלאומי. על כן, מדיניות מינהל מקרקעי ישראל היא להתנות הקצאת קרקע בניצולה המיידית.³¹

ליברליזציה של שוק הקרקע, כוונתה יצירת סחירות פנים ארצית של זכות השימוש בקרקע. למקרקעין תכונה של קביעות – מבחינת המקום, הזמן והכמות. מבחינת המקום, קרקע אינה ניידת, מבחינת הזמן יש למקרקעין קיום ממושך ובכמות, אין להוסיף קרקע ואי אפשר לגרוע מהכמות הקיימת.

30 בורכוב אליהו; ורצברגר אליהו; **האם הבעלות הציבורית על הקרקע עדיין רצויה?** אוניברסיטת תל אביב, 22.1.2001

31 החלטה מספר 1 של מועצת מקרקעי ישראל מיום 17.5.1965 קובעת כי "קרקע תימסר רק לאחר שהושלם תכנונה, ורק לשימוש ליעוד שנקבע לה בתכנון. הקרקע תימסר בשלב ראשון בדרך של הרשאה בלבד ואילו החכרת הקרקע תיעשה רק אחר שיושלם פיתוחה והבנייה עליה בהתאם לייעודה."

4.1 קרקע כמוצר ציבורי וכפתרון ל"כשלי שוק"

קרקע בהגדרה הכלכלית היא "גורם ייצור" Factor of Production, כמו שהון ועבודה הם גורמי ייצור. כגורם ייצור, נבדלת קרקע מהון ועבודה בכך שהיצע הקרקע הוא פחות או יותר קבוע. תכונות כושר הייצור של קרקע שונים מאלו של הון ועבודה בכך שקרקע היא תשומה לייצור רק כאשר היא במצבה הגולמי לפני השבחתה ואילו לאחר השבחתה נקבע ערכה בהתאם לאפשרויות ניצולה. בשונה מהון ועבודה, המשותף למשאבי הטבע הקשורים לקרקע, מים אוויר ואוצרות נפט ומינרלים, שדחיית ניצול המשאבים לא תביא בהכרח לבזבוזם. יותר מכך, יתכן שדחיית ניצול משאב הקרקע תביא לעליית ערכה בעתיד מה שאין כך ביחס להון ועבודה. בקשר לתכונה זו של הקרקע כגורם ייצור התפתחה בתורת הכלכלה תיאוריה (Depletion Theory), הגורסת שצריכת קרקע כגורם ייצור, נועדה להבטיח רווח שלא יפחת מעלית ערך הקרקע כתוצאה מאי ניצולה.

מבחינה מושגית, יש להבחין בין "משאב לאומי" ל"מוצר ציבורי"³². לקרקע יש רק חלק מהתכונות הנדרשות להגדרתה כמוצר ציבורי. למוצר ציבורי יש שלוש תכונות אופייניות:

* המוצר אינו מתכלה³³, כלומר השימוש במוצר על ידי אחד אינו מפחית את יכולת השימוש בו על ידי אחרים – למשל נוף;

* המוצר פתוח לשימוש לכולם³⁴ והשימוש במשאב על ידי אחד אינו מונע את השימוש על ידי אחרים – למשל אוויר;

* השימוש במוצר בלתי נמנע³⁵ – למשל בטחון, מתקני סניטציה להבטחת בריאות הציבור.

החברה, באמצעות הממשלה והרשויות המקומיות, חייבת לספק קרקע לכל דורש ובעיקר למטרות שהן ציבוריות כמו שיכון חינוך, בטחון, שירותי קהילה ותחבורה. הפרט אינו משלם באורח ישיר עבור השימוש בקרקע שייעודה ציבורי. מאידך, יש סחר בקרקעות למטרות שימוש פרטי וכהשקעה לטווח רחוק. כשהקרקע פרטית, ערך הקרקע נקבע על ידי כוחות שוק בנקודת שיווי המשקל בין כמות ומחיר ההיצע לכמות ומחיר הביקוש לקרקע. מחיר הקרקע בשוק שיש בו תחרות מבטא ערך של יעילות כלכלית. בהקצאת אופטימלית של משאבים, סטייה מהקצאה אופטימלית תביא להקטנת התועלת הכלכלית של כלל המשתמשים בקרקע. נדרשת כאן הבחנה בין כלכלת הפרט שעיסוקה בעלות ובתועלת לפרטים המרכיבים את הציבור לבין כלכלה ציבורית העוסקת בעלות ובתועלת לחברה. ההפרש בין סך התועלות של הפרטים לבין התועלת החברתית הכוללת נובע מ"החיצוניות"³⁶. חיצוניות הם תועלת או עלות הנגרמים לצד ג' שאינו חלק מהעסקה והוא אינו משלם או נהנה ממנה באופן ישיר. אפיון החיצוניות התחיל במדידת הערכים החברתיים שיש לאיכות הסביבה. בפיתוח מקרקעין צמודה כמעט לכל עלות ולכל תועלת פרטית גם עלות ותועלת לחברה המסווגת כ"חיצוניות". העלות היא בהוצאה הציבורית על שירותי חינוך, שירותים מוניציפליים, תשתיות פיסיות וקהילתיות, והתועלת היא בהשבתה והעלאת ערך הסביבה. קיימים מוצרים ציבוריים שיש להם תכונות של "חיצוניות" כי אין שוק לתועלת הכלכלית ואין מי שישלמו

| | |
|-----------------|----|
| .Public good | 32 |
| .Nonrivalrous | 33 |
| .Non excludable | 34 |
| .Non rejectable | 35 |
| .Externalities | 36 |

על פי מידת התועלת. ככל שיפלא הדבר, מידה מסוימת של "היעדר תנאי שוק" קיימת בעסקות מקרקעין, באשר לא ניתן לזהות את צרכניה של התועלת החברתית הנובעת משינויי ייעוד קרקע וניצולה, כי בכל ניצול ופיתוח של קרקע קיימים פרט לנהנים הישירים גם נהנים בעקיפין – בין לחיוב או לשלילה. בין כלכלנים, רווחת ההנחה, שמעורבות הממשלה נדרשת, כאשר האמור בהספקת מוצר ציבורי שהתועלת ממנו אינה ניתנת לייחוס לצרכן מזוהה. "השוק המשוכלל" לעולם לא יכול להסדיר את אספקתם של "מוצרים ציבוריים"³⁷. המעורבות היא בהספקת השירות ומימונו בדרך של מיסוי, הפקעת קרקעות לצרכי ציבור והגבלת השימוש בקרקע באמצעות תכנון מחייב. התיאוריה של הכלכלה הניאו – קלאסית הניחה קיומו של מנגנון שוק³⁸, המקצה משאבים באורח אוטומטי באופן שתושג רווחה מקסימלית לחברה כתוצאה ממבנה ייצור וחלוקת הכנסות אופטימליים. אלא שתנאי שוק המקרקעין, אינם תואמים את ההנחות בדבר התוחלת ליעילות וצדק³⁹, הנדרשים לכלכלה של שוק. התנהגות היצרנים והצרכנים בשוק המקרקעין אינה אופטימלית כי חסר להם המידע המשוכלל לצורך קבלת החלטות הקשורות בתנאי השוק. בעקבות התיאוריה של כלכלת השוק, התפתחה התיאוריה של "כשל השוק"⁴⁰, המניחה שקשה לחזות התנהגות צרכנים, באשר התנהגות הביקוש שונה בהתאם למצבו האינדיבידואלי של הצרכן, בשל חוסר מידע וכתוצאה מחלוקה לא רציונלית של ההכנסות בעבר. כישלונה של כלכלת שוק בולט במיוחד במעבר משיקולים של כלכלה ברמה של התנהגות הפרט לשיקולים ברמה של כלכלה לאומית.

4.2 הבטחת עתודות קרקע לצורכי הפיתוח של המדינה

קרקע בבעלות ציבורית הייתה בישראל מאז ומתמיד מכשיר פיתוח הכרחי בתכנון התיישבות עירונית וכפרית. ללא קרקע ציבורית, לא ניתן היה להקים את ערי הפיתוח, את מאות הישובים בתקופת ההתיישבות ההמונית, את השיכונים הציבוריים בערים ותיקות, לקלוט את גל העלייה מברה"מ בתחילת שנות התשעים ולבצע את מפעלי הפיתוח ברחבי המדינה.

הניסיון בישראל מלמד שבבעלות קרקע פרטית, עלול להתעכב פיתוחה לשנים רבות עד כדי התדרדרות עירונית. העיכוב נובע מהצורך להגיע להסכמה עם בעלי הקרקע, פיצול בין בעלים רבים, בעלים שאינם בנמצא והצורך בהסדרים בעקבות ירושה. התערבות ציבורית להבטחת פיתוח קרקע שבבעלות פרטית אפשרית בדרכים משפטיות כמו הפקעות והסדרי חלוקת זכויות בעלות ללא הסכמת הבעלים באמצעות בתי המשפט.

על אף היתרונות הגלומים בבעלות ציבורית ובניהול ציבורי של קרקעות המדינה, ראוי להתייחס גם לחסרונות הקשורים במדיניות זו:

37 אלתרמן רחל, בין הפרטה להמשך הבעלות הלאומית – מדיניות קרקע עתידית לישראל; מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים, אפריל 1999.

38 Market Mechanism

39 Efficiency and Equity

40 Theory of Market Failure

- למדיניות הפרטת הבעלות על קרקעות יתרונות מבחינת השימוש בקרקע כבטוחה כלכלית. לקרקע יש ערך כמכשיר לגיוס הון, כשניתן לשעבדה ולהעביר את הבעלות עליה לנושים. לשעבוד זכויות חכירה בקרקע בבעלות ציבורית ערך מוגבל מאחר ונדרשת הסכמת בעל הקרקע לשעבוד.
- צרכני קרקעות, ובעיקר קבלנים ובונים, טוענים כנגד המונופול שיש למינהל מקרקעי ישראל בסחר קרקעות בשל יכולת המינהל לקבוע מחירי קרקע באורח שרירותי בהעדר תחרות חופשית. ההנחה שמחירי הקרקע נקבעים על פי ערכי שוק של "מוכר מרצון וקונה מרצון" אינה מתקיימת כאשר ההיצע נשלט על ידי גורם מונופוליסטי המנהל את מרבית קרקעות המדינה ולכוחות השוק לא נותר אלא להגיב על פי הביקוש בלבד.
- טוענים שמדיניות מינהל מקרקעי ישראל קשורה בתפקידו של המינהל כגורם להגדלת הכנסות הבעלים, המדינה והקרן הקיימת לישראל. למינהל עודפי הכנסות מגבית דמי חכירה אשר אינם מוחזרים לפיתוח הקרקע ושמירתה. הכנסות אלו הן תרומה לקופת הכנסות המדינה. לפיכך, יש חשש שלמרות שהמינהל פועל כגורם ציבורי שיקוליו אינם בהכרח שיקולים של טובת פיתוח הקרקע ושמירתה.
- יש הסבורים שתשלום דמי חכירה מהווה עוד סוג של מס המוטל על ידי המדינה ועל כן במקום כפל המס ניתן להסתפק בארנונות עירוניות או במס רכוש.

גישת התומכים בניהול ציבורי של קרקעות המדינה היא שקרקע, כגורם בבעלות ציבורית, לא שונה ממשאבים ציבוריים אחרים שאף הם בניהול ציבורי. הממשלה משפיעה בעזרת מדיניות מקרו כלכלית על תנאי קרקע של מחירים המהווים מפתח להקצאה נכונה של גורמי יצור כמו שער ריבית, שער חליפין ומחירי קרקע ומים. הניסיון מוכיח שלמרות המגבלות, קרקע בבעלות ציבורית זמינה וגמישה לפתוח מקרקע שבבעלות פרטית. מסיבה זו, תכניות פיתוח עירוניות בגדולות שבערי העולם מתחילות בתהליך רב שנים של הפקעה (לונדון למשל). בדור ראשון להעברת קרקע לבעלות פרטית עשויה ההפרטה להיות תמריץ לפיתוח. במשך הזמן, בשל פיצול בעלות בתהליכי ירושה, מהווה הבעלות הפרטית בלם לניצולה.

4.3 "חכירה לדורות" שהיא כמעט כמו "בעלות"

"בעלות" היא המעלה הגבוהה ביותר של זכות הקניין במקרקעין. זכויות הפחותות מבעלות כוללות חכירה, שכירות, זכות שימוש, זכות שימוש אישית לכל החיים, רשיון שימוש – בר רשות, זיכיון, אופציה לרכישת זכויות במקרקעין, נאמנות, הרשאה להפעלה במקרקעין, זכותו של המחזיק במקרקעין ועוד כיוצא באלו. עולם המשפט העשיר את השפה במונחים הבאים לתאר רמות שונות של זכויות במקרקעין. חוק המקרקעין, תשכ"ט–1969, מכיר במונחים "בעלות", "חכירה" ו"שכירות". ההבדל בין "בעלות" לבין "חכירה" ו"שכירות" הוא שהבעלות היא לצמיתות ואילו חכירה ושכירות הן לתקופות קצובות. השכירות היא זכות שהוקנתה בתמורה להחזיק בנכס ולהשתמש בו שלא לצמיתות. מאפייניה של זכות השכירות והחכירה היא להחזיק בלעדית בנכס בחזקה כוללת ואקסלוסיבית. הזכויות הפחותות משכירות וחכירה, מקנות למשתמש בנכס הרשאה להיכנס לנכס בכפוף להסכמת בעל הזכות הגבוהה יותר. "חכירה לדורות"

– ובמיוחד לתקופה ממושכת – קרובה במהותה לבעלות יותר מאשר לשכירות. תכונות הבעלות בחכירה לדורות מוענקות בדרך כלל בהתחייבויות חוזיות. החכירה לדורות בדמי חכירה מהווים הוא צורה מיוחדת של בעלות שפרופ' שי גינורסר כינה בשם "מירי ישראלי"⁴¹:

"...מקרקעי ישראל המוכרים לדורות והראויים להיקרא "מירי ישראלי" – כאילו המדינה שמרה לעצמה מן זכות קניין עליונה, כדוגמת "הרקבה" העותומנית או זכות החיזור האנגלית".

פרופ' גינורסר הוסיף בהערות שוליים⁴²:

"תולדות המשפט מלמדות כי במוקדם או במאוחר נידונות תניות מלאכותיות כדוגמת "חכירה לדורות" להיכנע בפני המציאות, ודרישת המחכיר לתשלום דמי חכירה תיתקל ביחס עוין כזכות המופעלת – ללא הצדקה בנכס הזולת".

ברוח דומה כתב פרופ' לבונטין⁴³:

"יש אשר נהסס לומר זכויותיו של מי ראויים להיקרא "בעלות על הדבר עצמו". הבה נניח חכירה, שכל דמיה שולמו מראש, לתקופה ארוכה מאוד, בנסיבות שבהן אין מוטלת על החוכר שום מגבלה או חובה, ואף אינו חשוף לחילוט מוקדם של זכותו מטעם המחכיר, או מאת כל אדם אחר, ומחירה של זכות זו שווה ל"מחיר המגרש". נניח, לעומת זאת, שסיכוי המחכיר, או יורשי יורשיו, לשוב ולקבל את הקרקע לקץ הימים אינו שווה בשוק המקרקעין יותר מאסימון שחוק. לא קל להשיב לשאלה מי יקרא "בעל הקרקע עצמה". ביתר דיוק: קל מאוד לומר מי הוא בעל הקרקע למעשה, ואף קל לומר מיהו בעל הקרקע להלכה – אלא שהתשובות שונות".

החלטות למסור את הקרקע העירונית בדמי חכירה מהווים, תוך ניתוק הקשר בין בעל הקרקע לחוכר, העצימה את שנכתב על ידי פרופ' גינורסר ופרופ' לבונטין לפני יותר משלושים שנים. חוכר לדורות של קרקע עירונית משלם מראש דמי חכירה לתקופת חכירה ארוכה ביותר של 196 שנים (מבחינה מעשית קרוב לצמיחות), פטור מתשלום דמי חכירה שנתיים, פטור ברוב המקרים מתשלום דמי היתר עבור תוספת ניצול הקרקע שבאחזקתו ופטור מתשלום דמי הסכמה בעת העברת זכויותיו בקרקע. העברת הזכויות במקרקעין שנרשמו בפנקס המקרקעין היא ישירות אצל רשם המקרקעין, כאשר יכולת ההתערבות של המינהל במתן הסכמתו להעברת הזכויות מוגבלת למידע שהתקבל בדיעבד באמצעות המחשב. הבעלות השירית שנתרה בידי הקרן הקיימת רשות הפיתוח והמדינה באמצעות המינהל בקרקע שהוקצתה היא מועטה ביותר – אם בכלל.

המגמה של הפרטת הבעלות "דה-פאקטו", גם אם לא "דה-יורה", תואמת את המלצות ועדת המומחים בראשות פרופ' בעז רונן שהוגשו לשר התשתיות הלאומיות מר אריאל שרון, (כיום ראש הממשלה) בשנת 1997. המלצות הוועדה לא זכו לתמיכת מועצת מקרקעי ישראל, אולם הלכה למעשה

41 גינורסר ש', "הזכויות הרכושיות – סיווג חדש ונפקותו", משפטים ט' תשל"ט ע' 197.

42 גינורסר ש', ראו לעיל, עמ' 21 הערת שוליים מספר 74.

43 לבונטין א', "זכות קניין מהי?" משפטים ט' תשל"ט עמ' 403.

ואולי מבלי משים, קיבלה המועצה, צעד אחר צעד, החלטות פרטניות ליישום המלצות הוועדה (למשל, החכרה ל 196 שנים, ביטול דמי היתר וביטול דמי הסכמה בקרקע עירונית).

4.4 מקרקעי ציבור כאמצעי למדיניות ציבורית

מקרקעי ציבור הם מכשיר בידי הרשויות לתכנון ולפתוח למטרות מגורים, תעסוקה ושירותי ציבור וקהילה לרווחת האוכלוסייה. באנגליה נחקק חוק רכישת מקרקעי ציבור בשנת 1976⁴⁴. בארץ ישראל, חוקה ממשלת המנדט הבריטי את פקודת רכישת מקרקעין (רכישה לצרכי ציבור) עוד בשנת 1943 ופקודת הדרכים ומסילות ברזל המתירה הפקעה לצרכי ציבור 1943, כחלק מחוקי החירום שנדרשו לממשלת המנדט בתקופת מלחמת העולם השנייה. הפקודה בתוקף עד עצם ימינו אלו והוטמעה בחוק התכנון והבניה, תשכ"ה—1965⁴⁵.

מקרקעי ציבור ומקרקעי ייעוד זכו בחוק המקרקעין תשל"ט—1969 למעמד מיוחד המבחין בינן לבין קרקע בבעלות פרטית⁴⁶. בחוק יסוד מקרקעי ישראל הוגדרו מקרקעי ישראל "כמקרקעין בישראל של המדינה, של רשות הפיתוח או של הקרן הקיימת לישראל". מכאן שבתחולת ההגדרה של מקרקעי ציבור, נכללים מקרקעין בבעלות חמש קבוצות של גופים: המדינה, רשות הפתוח, הקרן הקיימת לישראל, הרשויות המקומיות ותאגידים שהוקמו על פי חוק⁴⁷. חוק המקרקעין מגדיר בסעיף 107 "מקרקעי ציבור" כ"מקרקעי ישראל כמשמעותם בחוק יסוד מקרקעי ישראל ומקרקעין של רשויות מקומיות או של תאגיד שהוקם על פי חיקוק". בכלל ההגדרה של מקרקעי ציבור כלולים גם המקרקעין המנויים בחוק יסוד מקרקעי ישראל. מקרקעי ציבור זכו בשורה של חוקים להגנה מיוחדת כמו למשל שלילת האפשרות לרכוש זיקת הנאה במקרקעי ציבור מכוח החזקה רבת שנים, הגנות בעניין התיישנות תביעות לסילוק פולשים וכיוצא באלו.

44 ליצפילד, נתנאל, "על מדיניות הקרקע החדשה בבריטניה", קרקע מספר 12, 1976, רבעון המכון לשימושי קרקע בקרן הקיימת לישראל.

45 ראה סעיף 190 בחוק התכנון הבנייה, תשכ"ה—1965.

46 חוק המקרקעין, תשכ"ט—1969, פרק ח', סעיפים 107—114.

47 למשל: רשות הנמלים והרכבות, רשות שדות התעופה.

5. המלצות ועדות ציבוריות שעסקו בנושא

5.1 מדיניות הקרקע של מועצת מקרקעי ישראל

בשנת 1963 מינתה הממשלה ועדה בראשות יוסף ויץ⁴⁸ בעת שכיהן כמנהל מינהל מקרקעי ישראל, שמתפקידה לגבש את המדיניות הקרקעית של מינהל מקרקעי ישראל. בעקבות דו"ח הוועדה, קיבלה ממשלת ישראל בשנת 1965 החלטה שכותרתה, "מדיניות הקרקע בישראל"⁴⁹. ההחלטה אומצה בתיקונים במועצת מקרקעי ישראל כהחלטת מדיניות הקרקע והיא נושאת את מספר 1 בסדרת ההחלטות של מועצת מקרקעי ישראל⁵⁰. בניסוח המדיניות היה משום גיבוש והצהרה על המדיניות שהייתה נהוגה עוד קודם לכינון המינהל, בניהול מקרקעי הקרן הקיימת לישראל וניהול קרקעות המדינה. ההחלטה מבחינה בין המדיניות הקרקעית בקרקע עירונית הנמצאת בתחומי ישובים עירוניים לבין קרקע חקלאית שאינה קרקע עירונית.

מאז עיצוב מדיניות ניהול הקרקע החקלאית עברו שנים רבות. פרקים רבים בדו"ח וועדת יוסף ויץ, רלוונטיים לימינו אלה, בשל ההשפעה הרבה שהיו להמלצות על עיצוב מדיניות הקרקע במגזר הכפרי. בעקבות המלצות הוועדה, אושר בממשלה נוסח החלטה⁵¹ שקיבל תוקף במועצת מקרקעי ישראל⁵². הנושאים שהוועדה נתבקשה לבחון נכללו בכתב המינוי מיום 4.9.63 :

1. מכירת קרקעות המדינה באזורים עירוניים, המשכה ותנאים;
2. תנאי החכירה בעיר ובכפר של קרקעות הקרן הקיימת לישראל והמדינה;
3. ריסון הספסרות בקרקע פרטית;
4. שינוי יעדים של קרקע חקלאית בתחומים עירוניים ובשוליהם או של קרקע ציבורית בערים;
5. פיתוח המיסוי והרישוי של הרשויות הציבוריות והתלויות בקרקע".

על אף שחלפו כארבעים שנים מכינון וועדת ויץ, תוכן כתב המינוי תקף עד עצם ימינו אלה. ראוי על כן לאזכר מתוך המלצות הוועדה את עיקרי המדיניות כפי שהוצעה. הסעיפים הבאים הם ציטוט מקוצר מהמלצות הוועדה מתוך הפרק הכללי של הדו"ח:

1. **חכירה ולא מכירה:** אדמת ישראל כפי שהוגדרה בחוק יסוד מקרקעי ישראל תש"ך—1960 לא תימכר אלא תוחכר לצרכי שימוש בלבד. על אף האמור בסעיף זה יותרו למכירה מבנים נטושים על מגרשיהם.

48 דין וחשבון של הוועדה לבדיקת מדיניות הקרקע בישראל שהוגש לראש הממשלה ביום 7.7.64 (היור — ג. ויץ וחבריה — י. ארנון, ש. בן שמש, ד. כוכב, מ. סילברסטון, מ. בן זאב, ד. טנה, ע. מסר, א. עמיעד).

49 החלטת ממשלת ישראל מספר 489 מיום 23.5.1965.

50 "מדיניות הקרקע", החלטה מספר 1 של מועצת מקרקעי ישראל מיום 17.5.1965.

51 החלטת ממשלה מיום 23.5.65.

52 החלטה מס' 1 של מועצת מקרקעי ישראל מיום 17.5.65.

2. **קרקע תיועז להחכרה רק לאחר תכנונה:** קרקע לא תוחכר לכל שימוש שהוא אלא לאחר תכנונה המפורט והסופי. לפיכך יש צורך:

- א. שתוכן בדחיפות תוכנית ארצית אשר תיתן ביטוי קונקרטי לשילוב המטרות המדיניות למיניהן לגבי השימוש בקרקע, ותאושר על-ידי הממשלה כדי לחייב את כל הנוגעים בדבר. כן דרושה השלמה מוקדמת ככל האפשר של מערכת תכנונית אזוריות ומקומיות.
 - ב. התכנית לפיזור האוכלוסייה הקובעת את חלוקת האוכלוסייה בארץ וגודלו של כל יישוב תובא אף היא לאישור הממשלה כמוצע בחוק התכנון החדש (חוק התכנון והבנייה, תשכ"ה 1965). עד לאשור חוק התכנון החדש, תורה הממשלה לכל המשרדים המיוצגים בוועדות המחוזיות לנהוג בהתאם לתכנית פיזור האוכלוסייה.
 - ג. שטח תכנית המתאר, המכוונת בדרך כלל לטווח של 20 שנה, יחולק ל-4-5 שלבים של 5 שנים כל אחת, מתאימים לתקופות מקבילות של תכנון כלכלי של המדינה. החכרת קרקע מחוץ לשלב הפעיל באותה עת תיאסר אלא אם כן אינטרס ציבורי עליון מחייב את הפיתוח ואת הבנייה. (ואכן, בפועל הוקפאו התכניות לבנייה בדרום נתניה, בחולות ראשון לציון ובמקומות אחרים במרכז עד להפשרתן בסוף שנות השמונים).
 - ד. רצויה רמת מיסוי גבוהה של מגרשים בלתי בנויים ובמיוחד באזורים המיועדים לפתוח אינטנסיבי לפי שלבי התכנון. המיסוי חייב להיות גבוה במידה שלא תתאפשר עוד החזקת מגרש באזור אינטנסיבי ללא בנייה במשך שנים רבות. מס "ממושך" בצורת ארנונה רצוי יותר משיעור גבוה של מס שבח מקרקעין. מיסוי זה לא יחול על רזרבה קרקעית המוחזקת לצרכי פיתוח ולצרכי בנייה ציבורית (שיכונים, מוסדות ציבור וכדו'). כמו כן לא יחול מיסוי זה על קרקע באזורים שמבחינת המדיניות הכלכלית של הממשלה ומטעמי פיזור אוכלוסייה אין לעודד בה בנייה.
 - ה. יובטחו עתודות קרקע מספיקות למטרות ומתקנים ציבוריים מקומיים וארציים לטווח ארוך לפי תכנית ארצית מיוחדת, על-ידי מניעת מסירתן של קרקעות הכלולות בתכנית ורכישת קרקעות פרטיות שלפי התכנית ייעודן בעתיד הוא לצרכי צבור.
- שיטת החכירה המשותפת לכל רכיבי מקרקעי ישראל (הקרן הקיימת, רשות הפיתוח והמדינה), גובשה ואושרה על ידי מועצת מקרקעי ישראל שכוננה מכוח חוק מינהל מקרקעי ישראל, תש"ך—1960, רק בשנת 1965 בעקבות החלטת ממשלה שאישרה דו"ח ועדה ציבורית בראשות מנהל המינהל, יוסף ויץ ובהשתתפות מנכ"ל משרדי הממשלה שהיו מיוצגים במועצת המינהל. החלטה זו, (החלטה מספר 1) גיבשה את שיטת החכירה המנחה מאז את המינהל. ההחלטה מבחינה בין המדיניות הקרקעית בקרקע עירונית הנמצאת בתחומי ישובים עירוניים לבין קרקע חקלאית שאינה קרקע עירונית. מאז שנת 1965, מונו ועדות מומחים ואחת למספר שנים הוצע לתקן ולעדכן את עקרונות המדיניות המקרקעין. בין השנים 1965 2001 קיבלה מועצת מקרקעי ישראל כ-900 החלטות אשר חלק לא מבוטל מהן עניינו בתיקון מדיניות המקרקעין שבהחלטה מספר 1. בהחלטות המדיניות של מועצת מקרקעי ישראל, ניכרות שתי מגמות:
- א. שחיקה מתמדת בבעלות הציבורית במקרקעין העירוניים, בדרך של ריקון הבעלות הציבורית מתוכן מעשי והשארתה בידי בעלי הקרקע בעלות שיורית שהיא כמעט ערטילאית.
 - ב. עד אמצע שנות התשעים, היאחזות בעקרונות מדיניות החכירה החקלאית שנועדה לשמר מסגרות שיתופיות בכפר. מאמצע שנות התשעים, ניכר הלחץ לשחרור המתיישבים מכבלי הקואופרציה שנכפתה באמצעות שיטת החכירה, אולם על אף שבחמש השנים האחרונות הוצעו הקלות בשיטת

החכירה הכופה, עדיין נשמרים עיקרי החלטה מספר 1 של מועצת מקרקעי ישראל משנת 1965 בהחכרה לחקלאות.

5.2 המלצות הועדה למדיניות קרקע בישראל – 1986

בעלות הקרקע, היא מהנושאים המרכזיים שנידונו בוועדה הציבורית לבחינת מדיניות המקרקעין שמונתה על ידי שר החקלאות ושמסקנותיה הוגשו בשנת 1986⁵³. בדיון השתלבו והתערבבו שני תחומים. האחד, הוא הממד הערכי של הבעלות הרצויה, פרטית או ציבורית. תחום שני, הוא טיב השרות הניתן על ידי המינהל והרצון להינתק ממוסרות הסרבול הביורוקרטי המאפיין את המינהל הציבורי בכלל ואת מינהל מקרקעי ישראל. מדו"ח וועדת דר' גולדנברג עולה, שהגורם העיקרי לתמיכה במגמות ההפרטה של ניהול קרקעות ציבוריות בישראל הוא שירות גרוע לחוכר, סרבול מינהלי ומתן תחושה של שרירות לב שהאזרח אינו יכול להתמודד אתה. מסיבה זו, הקדיש מינהל מקרקעי ישראל מאמצים נכבדים לשיפור השירות לחוכר על ידי מחשוב כמעט מלא של הטיפול המנהלי בחכירה, הכשרת העובדים להסברת פנים לציבור הפונים למינהל, שיפור הסביבה הפיסית (משרדים, עמדות שירות וכד') וצמצום נהלים מיותרים שהיה בהם יותר מטרד מתועלת.

הוועדה לרפורמה במדיניות המקרקעין שהגישה בשנת 1996 את המלצותיה לממשלת ישראל (וועדת רונן) הציעה מכירה מיידית של קרקע עירונית⁵⁴. ההמלצה למכירת קרקע עירונית המשמשת למגורים היא מעיקרי הרפורמה המוצעת במדיניות המקרקעין⁵⁵. מטרת המכירה, בעיקר הגדלת זמינות הקרקע לבינוי ולהקלת ההליכים לשינוי ייעוד הקרקע. מכירת הקרקע היא גם חלק מהמכשירים הפיננסיים המוצעים כאמצעי לגיוס הון לענף הבנייה ולשימוש בקרקע כבטוחה כלכלית למימון. המכירה משרתת, את המדיניות המוצעת להקטנת החיכוך בין החוכר למינהל בדרך של ויתור על הצורך באישורי המינהל לתוספת בנייה וויתור על התשלומים למינהל בשל תוספות אלו, ויתור על זכות המינהל להתערב בהעברת זכויות חכירה וויתור על הוראות הנובעות מהסכמי החכירה. המכירה המלאה עדיפה לדעת הוועדה על פתרונות אחרים כמו היוון (91%) ל-49 שנים עם זכות הארכה, חכירה ל-98 שנים, היוון לפי 99% (דו"ח ועדת דר' גולדנברג), או חכירה ל-196 שנים (ועדת צבן).

53 דין וחשבון של הוועדה הציבורית לבחינת יעדי המדיניות הקרקעית (ועדת ד"ר א' גולדנברג), ריכוז ועריכה מקצועית ד"ר א' שסקין ועו"ד מ' גילאי, תל אביב ינואר 1986.

54 סעיף ב(5.4) וסעיף ג(2) בהמלצות הוועדה.

55 בהחלטת הממשלה מיום 13.6.1997 נאמר בסעיף א(3) "נגד 3 קולות) – הקניית בעלות לחוכרים של יחידות דיור הבנויות על קרקעות המדינה בערים". משמע, הקניית הבעלות היא במקרקעי המדינה בלבד ולא במקרקעי רשות הפתוח ומקרקעי הקרן הקיימת לישראל. אינני סבור שיש כאן טעות סופר אלא רצון להימנע מסיבוך משפטי בקבלת החלטה בעניין שהממשלה אולי אינה מוסמכת להחליט בה ללא תיקון בחקיקה. יצוין שגם בהצעת חוק מקרקעי ישראל (הקניית בעלות בדירות), התשמ"א–1981, הציח 1535 מיום 31.3.1981, הוצע ש"בעל זכות" המבקש לרכוש את הבעלות בדירה הוא מי שיש לו חוזה חכירה לדורות עם מינהל מקרקעי ישראל בקרקע שבבעלות המדינה או של רשות הפיתוח. בהגדרה זו לא נכללו מקרקעי הקרן הקיימת לישראל. מהחלטת הממשלה מיום 13.6.1997 לא ברור מדוע צומצמה תחולת ההחלטה הגורעת גם את מקרקעי רשות הפיתוח על אף שאלו מותרים במכירה במגבלות החוק.

56 הציטוט ממאמרו של יוסף ויץ **לבעיית מדיניות הקרקע בישראל**, הרבעון לכלכלה, ינואר 1965, עמ' 341.

ראוי לדון בשאלה האם קרקע בבעלות פרטית מגדילה או מקטינה את זמינות הקרקע וכיצד היא משפיעה על מחירי הקרקע. במשך דורות האמינו בישראל שבעלות ציבורית "והרעיון של אדמת הלאום שלא תימכר לפרטים, היא אמצעי מובהק בדרך לתחיית ישראל בארצו וכיסוד אורגני במשטר מדינת היהודים לכשתקום, כחברה אנושית – יהודית צודקת מבחינה מוסרית, ובריאה מבחינה כלכלית"⁵⁶ ואמצעי כנגד הספסרות בקרקע⁵⁷. גישה זו נוהגת כיום במרבית ארצות המערב כאשר הוקמו גופים שמתפקידם לרכוש קרקע בדרך של "הקפאה" (צרפת), הפקעה (Eminent Domain בארה"ב) ורכישה (גרמניה) וזאת בנוסף ל"הפרשת קרקע לצרכי ציבור" הנדרשת כיום בתכנון ברוב ארצות המערב. בהצעת הוועדה נכללה קביעת מחסום של חוק כנגד מכירת קרקע לזרים. הצורך בנקיטת אמצעים למניעת השתלטות זרים על המקרקעין שיימכרו נכלל בהחלטת הממשלה מחודש יוני 1997. מחסום כנגד מכירת קרקע לזרים הוצע כחקיקה בכנסת בתחילת שנות השמונים⁵⁸. כבר אז הגיעו למסקנה שמדיניות של אינטגרציה כלכלית בשוק העולמי אינה מאפשרת חסימה אפקטיבית של רכישת קרקע על ידי זרים בדרך של חקיקה.

חוקים כנגד מכירת קרקע לזרים קיימים מזה דורות בארצות רבות אך יעילותם קטנה בשל המוצא של רשום הקרקע על שם תאגיד מקומי הנמצא בשליטת זרים.

5.3 המלצות הועדה למדיניות הקרקע – ועדת רונן (1998)

וועדת רונן מציעה ש"העברת זכויות הבעלות תבוצע ישירות על ידי המינהל ללא התערבות החוכרים, לא תחול חובת תשלום מסים בעת העברה זו"⁵⁹ – הכוונה להמעיט בבירוקרטיה רצויה אך לא ברור כיצד ניתן להעביר זכות בעלות ללא התערבות מקבל הזכות. אומנם, ברישום חכירות מהוונות על ידי מינהל מקרקעי ישראל, בעת מבצע ההיוון, נקבע בתקנות פטור מהליכי רישום לפי סעיף 168 לחוק המקרקעין תשכ"ט–1969. אלא שבהעברת בעלות, מקבל הזכות חייב לחתום על השטרות להעברת הבעלות ולהוכיח בהזדמנות זו שהוא הזכאי לקבלת הזכות (חזקות נוגדות, ירושות, רכוש משותף, נאמנויות, אפוטרופסות, אישיות משפטית שאינה כשירה לקבלת זכות הבעלות, רכוש לאחר הסדרי גירושין וכיו"ב). על העברת הזכויות מוטלים מסים שונים ולרשויות המקומיות יש אף זכות עיכובן על העברת זכויות בשל מסים שחובם לא נפרע. התקנות לפי סעיף 168 בחוק המקרקעין, התשכ"ט–1969, קובעות שהוראות תקנות 8, 9 ו-11 לתקנות המקרקעין (ניהול ורישום), התש"ל–1969, בדבר הליכי רישום, לא יחולו על רישום החכירה המהוונת⁶⁰. הרעיון לפטור את העברת הזכות ממסים מוליך לרעיון

57 בעלות קרקע ציבורית כמכשיר למניעת ספסרות הייתה מההמלצות העיקריות של וועדת יוסף ויץ משנת 1963 לקביעת המדיניות הקרקעית אשר אושרה בממשלה בשנת 1964 ונוסחה כהחלטה מספר 1 של מועצת מקרקעי ישראל בחודש מאי 1965.

58 הצעת חוק: חוק המקרקעין (הקניית זכויות לזרים), תשמ"א–1980. הצעת החוק עברה דיון בקריאה ראשונה של הכנסת והועברה לדיון בוועדת הכלכלה של הכנסת.

59 סעיף ג(3.3) בהמלצות הוועדה.

60 הוראה בנוסח דומה קיימת בתקנות המקרקעין (רישום תיקון תנאי חכירה) (הוראת שעה), התשנ"ה–1995, שעניין רישום היוון זכויות החכירה.

רחב יותר של פטור גורף ממיסוי מקרקעין שכן מדוע יחויב רוכש זכות בעלות במקרקעין מאדם פרטי במס רכישה ואילו רוכש ממקרקעי ישראל יהיה פטור?

הוועדה ממליצה עוד, ש"מהמועד בו יאושרו ההמלצות על ידי מועצת מקרקעי ישראל ועד לרישום הבעלות בפועל ינהג מינהל מקרקעי ישראל בדירות המהוונות, גם לגבי היחידות שאינן רשומות בלשכת רשום המקרקעין, כאילו הוקנתה להם הבעלות⁶¹ – דהיינו לא תידרש פנייה למינהל לכל דבר ועניין" – הוראה זו יכולה לחול על פטור גורף מכל צורך בחתימה ותשלום בדירות מהוונות בקרקע עירונית אך לכל פעולה משפטית אחרת, כמו העברת זכויות חכירה, היתרי בנייה, ירושה, מחיקת הערות ורישום משכונות, תידרש חתימה בשם הבעלים הרשומים של הקרקע, דהיינו חתימת מינהל מקרקעי ישראל.

הוועדה ממליצה על תהליך העברת הבעלות ללא צורך להמתין לשינויי חקיקה⁶² ולבצע את הרישום במסגרת היתרה ממכסת 100.000 דונם שנקבעו בחוק. הוועדה קובעת שעד כה נוצלו פחות מ-60.000 דונם מהמכסה. הכוונה הברורה מלשון חוק היסוד – מקרקעי ישראל, שפרט למקרים יוצאים מהכלל לא תועבר בעלות במקרקעי ישראל. המכסה של 100.000 דונם נועדה למקרים היוצאים מהכלל ולא כ"מנה" קבועה שעם סיום ניצולה תיקבע מכסה נוספת. המכסה נועדה לאפשר למינהל מקרקעי ישראל גמישות מסוימת בביצוע מדיניות המקרקעין ומטרתן לענות לצרכים חריגים וספציפיים המחייבים מכירת קרקעות⁶³.

הצעת הוועדה להחיל כלל או עקרון של העברת בעלות במקרקעי ישראל מנוגדת לקבוע בחוק. הוועדה מניחה כנראה, שהעברת התיקון לחוק נתונה מראש ודחיית התיקון היא רק עניין של משך הזמן הנדרש לכנסת לתיקוני חקיקה. אנו סבורים שאל לה לרשות ציבורית לקבוע מראש כיצד תחליט הכנסת ולפעול כאילו הכנסת כבר נתנה את הסכמתה לחוק המוצע. בודאי שאל לה לרשות ציבורית לקבל החלטה על כלל גורף חדש של העברת בעלות במקרקעי ישראל בניגוד לאמור בחוק חרוט וזאת בהסתמך על סעיף שאפשר גמישות מסוימת ומוגבלת ביותר. בנוסף, דומני שאין כל ביסוס להנחה שעד כה נוצלו רק פחות מ-60.000 דונם מתוך ה"מכסה" שנקבעה בחוק. מינהל מקרקעי ישראל לא דיווח מזה יותר מ-30 שנה בדוחות השנתיים על היקף העברות הבעלות וניצול המכסה. לפיכך, נדרש שמינהל מקרקעי ישראל ידווח במפורט על היקף העסקות להעברת בעלות במסגרת מכסת ה – 100.000 דונם שנקבעו.

מקורו של הנתון "100.000 דונם" המצוין בסעיף (7)2 לחוק מקרקעי ישראל, התש"ך-1960, הוא מראשית המדינה בעת שהכנסת חוקקה את חוק רשות הפיתוח (העברת נכסים), התש"י-1950. בחוק בנוסחו הקודם, טרם תיקונו בשנת 1960 נאמר בסעיף (4) הוגדרו סמכויות רשות הפיתוח:

"(4) למכור נכסים, להעבירם בדרך אחרת, להשכירם, להחכירם ולשעבדם; ואולם:

(א) רשות הפיתוח לא תהא רשאית למכור קרקע עוברת לציבור, או להעביר את זכות הבעלות עליה בדרך אחרת, אלא למדינה, לקרן הקיימת לישראל, למוסד שיאושר על פי פסקה זו כמוסד ליישוב ערבים מחוסרי קרקע, או לרשות מקומית; קרקע שנרכשה כך, – זכות הבעלות עליה שוב אינה ניתנת להעברה אלא בהסכמת רשות הפיתוח, לגוף מן הגופים הנזכרים בפסקת משנה זו.

(ב) רשות הפיתוח לא תהא רשאית למכור מקרקעים, שאינם קרקע עוברת לציבור,

61 סעיף ג(3.6) בהמלצות הוועדה.

62 סעיף ג(3.9) בהמלצות הוועדה.

63 ד"ר אריה שסקין, "מסירת הזכויות בקרקע עירונית: חכירה או מכר", וועדת מקרקעי ישראל – הצוות המקצועי, תל אביב, יוני 1982.

אלא אם הוצעו תחילה לקרן הקיימת לישראל, והקרן הקיימת לישראל לא הסכימה לרכשם תוך תקופה שקבעה רשות הפיתוח;
(ג) הסך הכולל של מקרקעים שאינם קרקע עוברת לציבור, שרשות הפיתוח תמכור או שתעביר את זכות הבעלות עליהם בדרך אחרת לא יעלה על 100.000 דונם, אך לצורך פסקת משנה זו לא יובאו בחשבון מקרקעין שנרכשו על ידי גוף מן הגופים הנזכרים בפסקת משנה (א).”

- מקרקעי רשות הפיתוח ומקרקעי המדינה נמכרו בארבע חטיבות גדולות:
- (א) מקרקעין שנמכרו לרשויות המקומיות ובעיקר לתל אביב, חיפה וירושלים.
 - (ב) מקרקעין שנמכרו לקבוצת בוני ערים (קי.בי.אי) לצורך הקמת העיר אשדוד.
 - (ג) מבצעי מכר של דירות רשות הפיתוח, מבצעי מכר לפירוק בעלות משותפת (מושעא).
 - (ד) מקרקעין שנמכרו לתאגידיים שהוקמו על פי חוק (למשל – רשות הנמלים והרכבות).

6. צמצום המעורבות בניהול הדיור הציבורי

6.1 סקירת המצב הקיים

מדינת ישראל בנתה, רכשה ורוכשת דירות, ומאכלסת בהם את "זכאי הדיור הציבורי" – אוכלוסייה חלשה כלכלית, נכים ועולים חדשים, העומדים בקריטריונים מסוימים. דיירים אלו משלמים שכר דירה בהתאם למצבם הסוציאלי, גודל הדירה, מיקומה וכדומה. שכר הדירה הממוצע הינו כ- מאתיים וחמישים ש"ח לחודש. אחזקת מלאי הדירות מחייבת ניהול המלאי, שמשמעתו בעיקר גביית שכר דירה, ביצוע שיפוצים ותיקוני אחזקה, ניווד זכאים מדירה לדירה ומכירת הדירות. דבר זה מחייב אחזקת מערך עובדים גדול, שעלויותיו מגיעות לעשרות מיליוני ש"ח בשנה. רק תקציב תיקוני אחזקת הדירות במינהל מקרקעי ישראל ובמשרד הבינוי והשיכון מגיע לכ-150 מיליון ש"ח בשנה. מספר יחידות הדיור שבבעלות המדינה נאמד בכ-100,000 דירות. רובן נבנו או נרכשו ע"י המדינה. מקצתן בבעלות חברות ממשלתיות, וכ-10,000 דירות הן נכסי רשות הפיתוח.

שני משרדי ממשלה אחראים מיניסטריאלית לניהול מלאי הדירות: מינהל מקרקעי ישראל אחראי על כ-10,000 דירות, ומשרד הבינוי והשיכון אחראי על כ-90,000 דירות (לא כולל דיור מוגן לקשישים). הדירות שבאחריות המינהל ידועות כנכסי ר"פ – "רשות הפיתוח". ניהולן היום יומי נעשה באמצעות שתי חברות: עמידר ונכסי אריאל (חברה פרטית). (נכסי ר"פ כוללים גם כ-3,000 עסקים – חנויות ומחסנים). הדירות שבאחריות משרד הבינוי והשיכון ידועות בשפה העממית כדירות "עמידר". ניהולן נעשה בעיקר על-ידי חברת עמידר – כ-62,000 דירות, וע"י חברת עמיגור – כ-23,000 דירות. דירות אחרות מנוהלות בחברות ממשלתיות עירוניות: פרוזות, שקמונה, חלמיש, חלד. דירות הנמצאות במתחם הכפרי מנוהלות על-ידי עמידר, שיכון ופיתוח חברה פרטית והחטיבה להתיישבות של הסוכנות היהודית. מהמקובץ עולה, כי המדינה מחזיקה מלאי גדול של דירות (כשליש מהדירות המושכרות בארץ), המנוהלות ע"י מספר רב של חברות, כשהאחריות להן מפוצלת בין שני משרדי ממשלה שונים. דבר זה יוצר מעורבות ציבורית גדולה בבעלות ובניהול דירות להשכרה בישראל.

6.2 האם מלאי הדירות יגדל או יקטן בשנים הבאות?

מצד אחד, המדינה מוכרת דירות מהמלאי לדיירים הגרים בהן, הן במבצעי הנחות יזומות, והן מכוח חוק הדיור הציבורי. בשנים האחרונות מימשו כ-16,000 משפחות את זכאותם לרכישת דירה מכוח חוק הדיור הציבורי ו"מבצע שטרית". מצד שני, על פי הסכם שחתמה המדינה בסוף שנת 1998 עם הסוכנות היהודית, התחייבה המדינה לרכוש 13,000 יחידות דיור שבבעלות הסוכנות היהודית והמנוהלות על-ידי חברת עמיגור. דירות אלה לא תעזורנה בפתרון מצוקת הדיור של זכאים חדשים, מאחר והן דירות ישנות, התפוסות כבר ע"י זכאים המתגוררים בהן, אותן נאלצה המדינה להתחייב לרכוש, שלא בטובתה, בקשר לחוק הדיור הציבורי. במקביל, מדי שנה בשנה, המדינה רוכשת מאות יחידות דיור המוגדרות כדירות נ"ר – נכסי רכישה. דירות אלו ממומנות מתקציב המדינה ומכספי התקבולים, שמקבלת המדינה ממכירת הדירות על-פי חוק הדיור הציבורי. למותר לציין, כי אין בכך מתן פתרון נאות לבעיית הממתינים לדיור הציבורי,

שמספרם עומד היום על כ-2,500 משפחות של מקרים סוציאליים וכ-50,000 משפחות עולים חדשים. לאור חוסר היעילות בהפעלת המערכת כפי שהיא קיימת היום, והיות שאינה נותנת מענה אמיתי לצרכים הקיימים בדיוור בציבורי, מובאות בזה המלצותינו להקטנת מלאי הדירות הקיים, ולייעול הניהול של המלאי הנוטר.

6.3 הקטנת מלאי הדירות הקיים

בישראל יש באורח שוטף כ-4,000 דירות ריקות במלאי. דירות אלו אינן מאוכלסות משלוש סיבות: מצבן הפיזי – הדורש שיפוץ יסודי, מיקומן במקומות שאין להם ביקוש, ומלאי חיכוך – דיוור בהמתנה. למעט הדירות שבמלאי החיכוך, יש למכור את כל הדירות הריקות. שעלות שיפוצן גדול מדי, ושאינן סיכוי כי ישמשו את הזכאים.

המדינה התחייבה לרכוש 13,000 דירות תפוסות מהסוכנות היהודית. ואולם, העברת מלאי הדירות התפוסות מבעלות הסוכנות היהודית לבעלות המדינה, הכרוכה בעלות של מיליארדי שקלים למדינה, אינה מועילה לזכאים לדיוור הציבורי. יש להימנע מרכישת דירות נוספות להגדלת המלאי. במקום זאת, יש להמשיך במבצע שהחלו בו בשנת 2001, בו מוצע לזכאים לקבל "משכנתא אתיופית" במקום דירה. (משכנתא בתנאים שקיבלו העולים מאתיופיה). המשמעות היא, שהזכאי יקבל משכנתא לרכישת דירה. 90% ממנה מהווה מענק, ואת יתרת 10% עליו לשלם בתשלומים חודשיים, בגובה שכר הדירה שהיה אמור לשלם, אילו קיבל דירה בשיכון הציבורי. החיסכון התקציבי בין עלות רכישת דירה על ידי המדינה, למתן משכנתא מועדפת כאמור, הנו חסכון של כ-200,000 ש"ח לדירה. צמצום המלאי חוסך למדינה כסף רב גם בהוצאות דמי הניהול והאחזקה של הגופים והחברות המנהלות את מלאי הדירות. והחשוב ביותר, התועלת החברתית במהלך זה, ההופך את הזכאי לאדם עצמאי – "בעל בית". אדם המשתחרר מתלות בממשלה, לוקח אחריות על עצמו ויוצא ממעגל המסכנות. ברור, שישנם מקרים קיצוניים, בהם אין הזכאי מסוגל להתמודד עם רכישת דירה, תשלום 10% מערכה, וניהול חיים עצמאיים. מקרים אלו ימשיכו להיות מטופלים במסגרת הדיוור הציבורי.

המלצתנו, להפנות את זכאי הדיוור הציבורי לגור בשכירות בשוק החופשי, מבצע שהחל עתה במשרד השיכון, כשהמדינה נושאת בתשלום שכר הדירה.

בנכסי רשות הפיתוח לדייר יש מעמד של דייר מוגן. בעיית הדיוור המוגן סבוכה ביותר, וכבר נידונה רבות. ממצאי סקר שערך משרד הבינוי והשיכון מראים, כי קיומו של חוק הגנת הדייר במתכונתו הנוכחית, מביא לבזבוז שמושי קרקע ודעיכת מרכזי הערים הגדולות, בהם מתרכז הדיוור המוגן. תופעת הדיוור המוגן מקפיאה את מצב הבניינים בהם היא מצויה, ואינה מאפשרת פיתוח על-ידי מיצוי זכויות הבניה, שינוי יעוד וכדומה. לענייננו, בהפרש בין ערך נכסי רשות הפיתוח כחופשיים, לבין ערך זכויות הצדדים, גלום למעשה "ערך כלכלי נסתר", שהיקפו מוערך בכ- מיליארד וחצי שקלים. אם ייחשף "הערך הנסתר", יתאפשר ניצול שימושי קרקע טוב יותר, ופיתוח בסדר גודל של אלפי יחידות דירות. רמת התחזוקה תעלה ומרכזי הערים יתחדשו. לפיכך, מומלץ לפרק את השותפות הקיימת היום בין רשות הפיתוח – "בעלת הבית" – לדיירים, וכתוצאה מכך לנצל את "הערך הכלכלי הנסתר". כך ירוויחו הן הדיירים והן רשות הפיתוח, שיתחלקו ביניהם בערך זה. ועל כן, יש ליישם את החלטת הממשלה מיולי 2001, ולמכור את נכסי רשות הפיתוח העסקיים לגופים פרטיים. את דירות המגורים מומלץ למכור לדיירים בהנחות ניכרות. אם הדיירים אינם

מעוניינים בכך, אזי יש למכרם לצד ג' "במצבם כפי שהם", ובכך לחסוך בעלויות תחזוקתם, שיפוצים והטיפול בהם שלא לצורך. מאחר והדיירים אינם "זכאים", אין כל הצדקה כלכלית לשותפות אתם בנכסים אלו.

6.4 ייעול הניהול של המלאי הנותר

א. ריכוז האחריות המינסטריאלית בידי משרד ממשלתי אחד. אין צורך ששני משרדי ממשלה יהיו אחראים לניהול דירות המדינה, כשלכל אחד מהם נוהלים משלו, הסכמי ניהול שונים וכדומה. כך יוצא, למשל, שחברת עמידר מקבלת דמי ניהול שונים ממשרד הבינוי והשיכון וממינהל מקרקעי ישראל. אין צורך במנגנון כפול לביצוע משימה זהה.

הצעתנו היא, להעביר את האחריות לניהול נכסי רשות הפיתוח ממינהל מקרקעי ישראל למשרד הבינוי והשיכון, שבתחום מומחיותו ניהול דירות מושכרות ומתן שירותי תחזוקה.

ב. העברה מדורגת של ניהול הדיור הציבורי לחברות ניהול מהשוק הפרטי. בפועל, ניהול דירות המדינה באמצעות חברות פרטיות מתבצע על-ידי חברת "שיכון ופיתוח", המטפלת בכ-1,000 דירות ועל ידי "נכסי אריאל", המנהלים כ-5,000 נכסים של רשות הפיתוח.

במהלך שנת 2000, החליט משרד הבינוי והשיכון להוציא למכרז חלוץ וניהולן של דירות שרוכשת המדינה, בתקווה שהשוק הפרטי יכנס ל"נישה" זו. ואולם, במכרז זה זכתה חברת "עמידר" (כשם שזכתה בזמנו במכרז לניהול דירות שהיו מנוהלות ב"אפרידר"), זאת מתוך התנגדות לרעיון ניהול הדירות על ידי חברות בשוק הפרטי. כמו כן זכתה עמידר השנה במכרז לניהול נכסי רשות הפיתוח ביפו בת"א ותבוא במקומה של חברת נכסי אריאל. מגמה זו מעמיקה את מעורבות הציבוריות בניהול הדיור הציבורי. החשש שהיה קיים, כי חברה פרטית תמקסם רווחים ותפגע באוכלוסייה החלשה הגרה בדיור הציבורי התבדתה, עת זכו חברות פרטיות במכרז של המדינה לניהול דיור מוגן. הם נתנו שירות הולם בעלות נמוכה.

הצעתנו היא, להוציא למכרז, בהדרגה, ניהולן של אלפי יחידות דיור באזורים מגודרים, ולמנוע מחברות ממשלתיות להשתתף במכרז. כך תופחת המעורבות הציבורית בניהול דירות המדינה, לטובת הצדדים כולם.

7. הבעלות במקרקעין כגורם מעורבות ציבורית

מדינות מודרניות מתערבות בנעשה בשוק המקרקעין, כשמטרתן ליישם מדיניות כלכלית, חברתית ולעתים ביטחונית-מדינית. כל שינוי מהותי במבנה הבעלות במקרקעין ישפיע במספר רב של תחומים. נתמקד במספר תחומים.

בתחום הכלכלי: האטת או האצת הסחירות במקרקעין, מחירי הקרקע והדיר.

בתחום החברתי: השתלטות של בעלי הון על אזורים או רשויות. השתלטות של בעלי הון על תחום כלכלי – רכישת חלק גדול ממקרקעין שיעודם תיירות – בתי מלון. הגברת אי השוויון החברתי, "סינון" רוכשים למגורים, באזורים מסוימים, על-ידי בעלי הון שמהווים "מונופול" במקרקעי הרשות.

בתחום איכות החיים: בעלות ציבורית תתייחס לשיקולים של איכות הסביבה ובריאות הציבור, לדוגמא: פארקים, מאגר מי תהום וזיהום סביבתי.

בתחום התכנוני: העדפת האינטרס הפרטי על האינטרס הציבורי תגרום ללחצי תכנון ולשינוי תוכניות ברמת הצפיפות, בגודל שטחי הציבור, ביעוד הקרקע, ביעודים משולבים, איכות התכנון, במטרדים ובאיכות הסביבה.

7.1 שיטות למעורבות ציבורית ממשלתית

קיימים שיטות שונות לצורת התערבות ממשלתית בשוק המקרקעין.

התערבות באמצעים פיסקליים: גובה המיסוי ושיטות המיסוי מובילים למדיניות שמתמדת או מרדימה את שוק המקרקעין ככלל או באזורים שהמדינה מעוניינת לפתח או למנוע את פיתוחם, ויכולים לתמרץ הגירת אוכלוסייה מאזור לאזור. וכמובן, ש"הוראת שעה" במיסוי גורמת לשינוי מדיניות באזור מסוים ("עדיפות לאומית") או לחתך אוכלוסייה (עולים, זכאים), או בתחום מסוים (תיירות, תעשייה). לתזמון הוראת השעה, או להחלטה להשתמש באמצעים פיסקליים, השפעה על הסחירות בשוק המקרקעין.

התערבות באמצעות חקיקה ורשויות התכנון: חקיקה המגבילה פיתוח באזורים מסוימים, (כאיסור בניה בחוף ים, שמורות טבע, שטחי אש, קירבה למסילת ברזל, מתקנים וכדומה); חקיקה המאפשרת הפקעת מקרקעין לצרכי תשתיות כביש חוצה ישראל, נתב"ג, צרכי בטחון, צרכי ציבור; כל אלה מגבילים ומקטינים את היקף הסחירות, שווי המקרקעין ושוויים של מקרקעין גובלים וכדומה. ועל אחת כמה וכמה, שרשויות התכנון ותוכניות מאושרות קובעים מרקמים, יעודים, צפיפויות, שטחים לשימור, מגבלות תזמון. כמעט שאין תחום, שלרשויות התכנון ולתוכניות אין בו השפעה, ולעתים אף השפעה מכרעת. נושא זה ראוי לספר שלם.

התערבות באמצעות השקעות תקציביות: המדינה יכולה לעודד פיתוח באמצעות השקעה בבניית תשתיות, ראש שטח, נתיבי תעבורה, הקמת מוסדות ציבור, קדם מימון לפיתוח ותכנון,

הכנת תוכניות, סבסוד עלויות פיתוח, הנחה במחיר הקרקע, כשההתערבות היא בצד ההוצאות, כהשקעות תקציביות, או בהימנעות מגביית הכנסות, כהחזר הוצאות פיתוח, הנחות במחיר הקרקע וכדומה.

התערבות על ידי הבעלות במקרקעין: כשהמדינה היא בעלת הקרקע, ובנוסף יש לה משאבים ו"אורך נשימה", שאין למגזר הפרטי, התערבותה בשוק המקרקעין הינה מהותית. הנימוקים שנפרט בהמשך, המצדדים בבעלות המדינה על המקרקעין כגורם חיובי לקביעת המדיניות, ימחישו כיצד המדינה מתערבת בשוק באמצעות הבעלות. הסיבות שיש למדינה להתערב בשוק המקרקעין, כאמצעי ליישום מדיניות, הינן רבות. חלקן נועד למנוע כשלים האופייניים לשוק הפרטי, לדוגמא הכנת מלאי עתודות קרקעיות מתוכננות או מפותחות לקליטת עולים. דבר זה חשוב במיוחד במדינת ישראל, שלתנודות בהיקפי העלייה השנתית יש משמעות רבה. סיבות אחרות הן הכוונת הפיתוח באזורים שהמדינה מעוניינת לפתחם מסיבות ביטחוניות, מדיניות, פיזור אוכלוסין, ומניעת פיתוח באזורים שהמדינה אינה מעוניינת בפיתוחם. פיתוח ש"שטח גורם, ברוב המקרים לכך ששטח מפותח לא יוחזר". הסיכוי ששטח מפותח ובנוי יחזור להיות שטח פתוח או חקלאי קלוש ביותר ועל כן, יש למדינה אינטרס בהכוונת הפיתוח או במניעתה באזורים מסוימים.

7.2 הבעלות במקרקעין כגורם מאזן בתכנון

כאשר ישנם מגבלות להיצע הקרקע הנובעות מחוקים או מתכניות סטטוטוריות, תמיד יהיה אינטרס לבעל קרקע פרטי להשפיע וללחוץ על רשויות התכנון לאישור פרויקטים, שאינם חופפים בהכרח עם האינטרס הציבורי. אולם, כאשר הבעלות היא בידי המדינה, התכנון והדיון בתוכנית רואים לנגד עיניהם בעיקר את האינטרס הציבורי. וכשמדברים על תכנון, ההתייחסות הינה למיקום הפרויקט, ליעוד, לצפיפות, להפרשות לצרכי ציבור וכדומה. למערכת התכנונית יהיה קשה לעמוד בלחצי בעלי הקרקע הפרטיים לאורך זמן. שמירה על איכות החיים או אתרים בעלי חשיבות היסטורית או לאומית, קלה יותר בבעלות ציבורית, היכולה לוותר על השיקול הכלכלי ולהקצות קרקעות לשטחים ירוקים, פארקים, אתרים היסטוריים. כמו כן לצמצם את האינטרס הכלכלי בהגדרת הצפיפות ובהקצאת שטחים למוסדות ציבור ביד רחבה וכדומה.

7.3 הבעלות במקרקעין – הקמת פרויקטים תשתיתיים גדולים

כשלמדינה יש אינטרס לביצוע תוכניות גדולות, הן בתחום המגורים בנית עיר, מודיעין לדוגמא, או שכונות גדולות, והן בתחום התשתיות – הקצאת קרקע להעברת קו צינור לגז טבעי, דלק, מים, חשמל, או פרויקטים לאומיים כשדה תעופה, אתרי פסולת, מאגרי מים, כביש חוצה ישראל, מסילת ברזל, מחנות צבא וכדומה, אזי ריכוז הבעלות בידי המדינה מוזיל את עלות הפרויקט ומקצר את הזמן הדרוש לביצועו. מספר רב של בעלויות פרטיות בקרקעות הנדרשות לפרויקטים מחייב ניהול משא ומתן, הפקעות, דיונים

משפטיים, סחבת והאמרת עלות הפיצוי ומחירי הקרקעות, ובעיקר התארכות משך הזמן לביצוע הפרויקט, והעלאת רף המחירים לפי "הסחטן האחרון".

- יתרון לגודל בהקמת אשורי תעשייה מרחביים.
- השקעות התחלתיות גדולות – עלות מימון של תשתיות גדולות חלה על הציבור.
- בעלות פרטית תנסה להאט את התשתיות הראשוניות והסתעפויותיהן מתחומן.

7.4 הבעלות במקרקעין המונעת העברת הבעלות במקרקעין לזרים.

מניעת מכירת מקרקעין לזרים מקורה בחשש ל"השתלטות עוינת" הן מבחינה פוליטית או ביטחונית והן משיקולים חברתיים, כמניעת הגירה ושיקולים כלכליים, כמניעת האמרת מחירים. לכאורה ניתן להשיג מטרות אלו באמצעות חקיקה האוסרת מכירה לזרים. הטכניקות למציאת פרצות בחוק באמצעות חברות בעלות מניות למוכ"ז וכן באמצעים אחרים ידועות וגם היום מתבצעת בפועל מכירת קרקע לזרים כשהבעלות בידי המדינה, אולם הדרך לכך רצופה יותר מכשולם וקשיים. ולכן, המצדדים תומכים בהשאת הבעלות בקרקע בידי המדינה, במטרה להקשות על העברתה לזרים.

7.5 לקיחת סיכונים בשוק הנדל"ן

בעל קרקע פרטית לא ייקח סיכונים, ולא יבנה או יפתח קרקע כשהסיכון שהפרויקט ייכשל גדול. לעומת זאת, למדינה יש אורך רוח ואמצעים כספיים, והיא יכולה לקחת סיכונים, ולקדם מימון בפיתוח שכונות ופרויקטים באזורים פריפריאליים שבפריפריה(!) או במקומות שהסיכון הכלכלי גדול.

7.6 בעלות ציבורית המונעת השתלטות של גורמים כלכליים על שוק המקרקעין

באמצעות הבעלות הציבורית ניתן לצמצם ניסיונות של גורמים כלכליים להוות מונופולים בתחום המקרקעין באזורים שלמדינה יש אינטרס לפתח ברמות מחיר סבירים, וזאת באמצעות תנאים מגבילים במכרזים. אמנם, הגורם הכלכלי המעוניין יכול לרכוש את הזכויות, בחלק מהפרויקטים, מהזוכה במכרזים, אולם העלות והזמן לא תמיד יהיו כלכליים, ובכך נמנע מונופול. שינוי מהמצב הקיים במבנה הבעלות במקרקעין ישפיע על המשק ועל החברה בישראל במספר רב של תחומים.

בעלות ציבורית במקרקעין או שינוי במבנה הבעלות הינו אחד מהאמצעים להשגת מדיניות והובלת שוק המקרקעין. ברור לכולם שאמצעים שונים מתאימים לצרכים שונים ובמועדים שונים ויש צורך ברוב האמצעים בו זמנית להשגת המדיניות.

8. הפרדת ניהול נכסי קק"ל וניהול אדמות המדינה

8.1 ניהול עצמי של מקרקעי הקרן הקיימת

מתרבים הסימנים לכך שאין לקרן הקיימת יכולת להתערב ולקבוע מה יעשה במקרקעין שבבעלותה. מינהל מקרקעי ישראל הוא רשות ציבורית המנהלת "מקרקעי ציבור". "מקרקעי ציבור", כשם, מחייבים אמות מידה ציבוריות בניהולן. על חובות הרשות המנהלית במקרקעי ציבור עמד נשיא ביהמ"ש העליון מ. שמגר בבג"צ 5023/91 פורז ואחי' נ' שר הבינוי והשיכון ואחי'⁶⁴:

"מקרקעי הציבור צריכים להתנהל לפי אמות מידה ממלכתיות. אימוץ אמת מידה כאמור הוא בגדר חובתן של רשויות ציבור בכל ענייניהן, ועל אחת כמה וכמה ככל שהדבר נוגע לטיפול ברכוש שהוא בבעלותו של הציבור כולו. תרגומן של אמות המידה האמורות לאופני התנהגות מצביע, בין היתר, על החובה לנהוג בהגינות ובשוויון ועל-פי כללי המינהל התקין, המינהל התקין והחובה לנהוג בהגינות ובשוויון כלפי כל אזרח מחייבים חלוקתם של מקרקעין, שהם רכוש הציבור והמיועדים לעמותות משכנות, על יסודה של תחרות בדרך של מכרז או של הגרלה, המאפשרים, לפי תנאיהם, תחרות הוגנת בין כל המעוניינים"

מהדברים שתוארו עד כה עולה שהזרוע הקרקעית של הקרן הקיימת לישראל נטמעה במינהל מקרקעי ישראל. ספק אם יהיה בכוחה של הקרן הקיימת לישראל לשמור, במסגרת מינהל מקרקעי ישראל, על המטרות הלאומיות שביסוד קיומה וקיומו של המוסד הציוני. המינהל הפסיק מזה זמן לשמש כנאמן ושליח של הקרן הקיימת לישראל בהיותו למעשה אורגן של המדינה. בפועל מתרחש תהליך של הלאמת מקרקעי הקרן הקיימת לישראל. החלטות מועצת מקרקעי ישראל, מכרסמות בהתמדה בבעלות הלאומית במקרקעין. לפיכך, הגיעה העת להיערך לניתוק הקק"ל ממינהל מקרקעי ישראל. העילות לביטול השותפות בין המדינה לקרן הקיימת לישראל בניהול המקרקעין נקבעו באמנה משנת 1960:

(17) תוקפה של אמנה זו הוא מיום תחילתו של החוק, ותעמוד בתוקפה חמש שנים. לא הודיע אחד מבני האמנה, לפחות שישה חודשים לפני תום חמש השנים, על רצונו שלא לחדש אמנה זאת, יוארך תוקפה של האמנה אוטומטית לחמש שנים נוספות; וכן לתקופות של חמש שנים נוספות עד סוף הדורות.

(18) בוטל או תוקן החוק, רשאית הקרן הקיימת לישראל להסתלק מאמנה זאת בתיתה הודעת הסתלקות בכתב לממשלה; ואולם הקרן הקיימת לישראל תהא מנועה מלהסתלק מן האמנה הזאת אם הממשלה הודיעה לה מראש, בכתב, על הצעת התיקון או הביטול והקרן הקיימת לישראל לא הביעה התנגדות.

64 בג"צ 5023/91 פורז ואחי' נ' שר הבינוי והשיכון ואחי', פ"ד מו(2) 793, בעמ' 801.

(19) פג תוקפה של אמנה זו, אם לפי סעיף 17 ואם לפי סעיף 18, יוחזר המצב שהיה קיים ערב תחילתו של החוק על כנו, והממשלה מתחייבת להציע לכנסת את החקיקה הדרושה לכך.

(20) ראה אחד מבעלי האמנה להביא שינוי באמנה, ייתן על כך הודעה בכתב לרעהו, אשר חייב להשיב על ההצעה, בחיוב או בשלילה, תוך שישה חודשים מיום מתן ההודעה. השיב בחיוב – יראו את האמנה כמתוקנת לפי ההצעה והקבלה, מיום מתן התשובה.

המסקנה "לבטל" או "לפרק" את השותפות במינהל היא בעלת משמעות כבדה ביותר. על ההסתדרות הציונית והקרן הקיימת לישראל לקיים דיון לברור יכולתם של המוסדות הציוניים לקיים את מטרותיהם במתכונת הנוצרת במינהל מקרקעי ישראל בהתאם לציפיות של ממשלת ישראל מהשיתוף עם המוסדות הלאומיים. "גאולת קרקע" היא מטרה שבסיס קיומה של הקרן הקיימת. במציאות של שנות האלפיים ולאחר תקומת מדינת ישראל, אין עוד צורך קיומי ברכישת קרקעות כדי ליצור ריבונות לאומית. גאולת הקרקע בתקופה זו צריכה להיות מכוונת ליעדים כמו פיתוח אזורים בעדיפות לאומית, פיתוח המכוון לאוכלוסיות הזקוקות להעדפה מתקנת באזורים מוגדרים והשקעה בפיתוח תשתית סביבתית ולשמירה על משאבי טבע הנדרשים לישראל לדורות הבאים.

8.2 הלאמת מקרקעי הקרן הקיימת

ככל שהדבר פרדוקסאלי, ההתעלמות מהקרן הקיימת לישראל כבעלים של הקרקע, יוצרת תהליך של הלאמת מקרקעי הקרן הקיימת לישראל וזאת בניגוד הגמור למגמת הכללית של הפרטת המשק שבבעלות ממשלתית במסגרת המדיניות הכלכלית חברתית של הממשלה. קשה לשער שבתת מודע יש בפנינו כוונה להפריט את קרקעות הקרן הקיימת לישראל בשני שלבים: בשלב ראשון להלאימן ולאחד את מתכונת הבעלות במקרקעי הקרן הקיימת לישראל עם מקרקעי המדינה ורשות הפתוח ובשלב שני להפריט את הבעלות בכלל מקרקעי ישראל המנוהלים על ידי מינהל מקרקעי ישראל. "הלאמה" של מקרקעי רשות הפתוח התרחשה בעבר אחרי כינון מינהל מקרקעי ישראל. במקורו, נועד חוק רשות הפתוח (העברת נכסים) תשי"א–1950, לאפשר לרשות לפתוח הארץ לבצע מפעלי פתוח והתיישבות בהיקף גדול, בהם מפעלי השקיה, התיישבות, נמלים ושדות תעופה, מפעלי תחבורה, מפעלי שיכון, גשרים וכיו"ב⁶⁵. בפועל, נספגה פעולת רשות הפתוח אל תוך מינהל מקרקעי ישראל. השרידים האחרונים המעידים על קיומה של רשות הפתוח הם רישום הבעלות הנפרדת במקרקעין על שם הרשות לפיתוח וציון דקלרטיבי שהתקבולים מעסקות במקרקעי רשות הפתוח מועברים אל אוצר המדינה כ"הלוואה". מהם תנאי ההלוואה לא נדע. גורל דומה צפוי למקרקעי הקרן הקיימת לישראל אם לא תשמור על איזון ביחסיה עם המינהל והמדינה כשהקרן היא השולח והמינהל הוא השלוח או הנאמן מטעמה של הקרן הקיימת לישראל.

קרקעות הקרן הקיימת לישראל הן חלק מ"מקרקעי ישראל" כהגדרתם בחוק יסוד: מקרקעי ישראל,

65 סעיף 3 לחוק רשות הפתוח (העברת נכסים), תשי"א–1950 (תוקן 29.7.60)

ו"מקרקעי ציבור" כהגדרתם בחוק המקרקעין תשכ"ט–1969. על אף זאת, המקרקעין הם בבעלות מלאה של הקרן הקיימת לישראל. מעמדה של הקרן הקיימת לישראל. הוא של תאגיד על פי חוק, מעמד של חברה פרטית הרשומה באנגליה שהתאגדה באישור היועץ המשפטי לממשלה גם בישראל. מעמדה מיוחד, כשל חברה פרטית שיש לה גם מאפיינים ציבוריים וייתכן שאף חלים עליה כללי המינהל הציבורי דוגמת חברת החשמל לישראל בע"מ או חברות קדישא.

השאלה, האם לנוכח הכרסום במעמדה של הקרן הקיימת במינהל מקרקעי ישראל, יש ביכולתה של הקרן לקיים את המטרות של התנועה הציונית בתחום יישוב הארץ, מתן העדפה למפעלי פיתוח ליהודים ושמירה על בעלות לאומית בקרקע. מצאנו לנכון להעלות את השאלה לדיון באשר להערכתנו, אנו מצויים בתהליך מתמשך של הלאמה של קרקעות הקרן הקיימת והפיכתן למקרקעים שהם בשליטה בבעלות מלאה של המדינה – קרי הממשלה. מגמה זו החלה עם כינונו של מינהל מקרקעי ישראל אך היא התעצמה מאוד בעת האחרונה. ההודעה על כוונת הממשלה להפריט את הבעלות במקרקעי ישראל היא עוד נדבך הנוסף לשחיקת הסטאטוס המיוחד של מקרקעי הקרן הקיימת לישראל. לדעתנו, ההתפתחויות של השנים האחרונות בתחום מסחור הנדל"ן הכפרי מביאים להשמטת המכשיר של הבעלות הלאומית בקרקע ולאיבוד מפעל התיישבות שעליו הייתה גאווה המדינה. לפיכך אנו סבור שאל לה להסתדרות הציונית ולסוכנות היהודית להיות אדישים להתעצמות המגמות של הפיכת הקרקע ממכשיר להגשמת מטרות ציוניות (התיישבות, פיזור אוכלוסייה וקליטת עליה) לאמצעי לגיוס הון ולהתעשרות ממכירתה.

התפתחות החקיקה והפסיקה הביאו לכך שמינהל מקרקעי ישראל, כגוף ציבורי מתקשה לפעול למילוי התפקידים כנובע ממטרות הקרן הקיימת לישראל. לפיכך, כדי שהקרן הקיימת תגשים את מטרותיה בגאולת קרקע להתיישבות יהודים, עליה למצוא את הדרך להיפרד ממינהל מקרקעי ישראל מתוך הסכמה עם ממשלת ישראל. הפרידה אינה בגירושין חפוזים אלא נועדה להשיב לקרן הקיימת את האוטונומיה הניהולית במקומות בהם עושה ומשקיעה הקרן בהתאם למטרותיה הייחודיות. ראוי לתכנן את הפרידה בשיקול דעת ובמתכונת הדרגתית המבוססת על הפרדה של מקרקעין מסוימים, שיוצאו ממסגרת הניהול של מינהל מקרקעי ישראל ויועברו לניהול אוטונומי של הקרן הקיימת. מעת לעת עולה הרעיון שהקרן הקיימת תעביר למדינה את הקרקעות שבתחומי ערים במרכז הארץ וכך תתאפשר מכירתן לחוכרים. מאידך, תקבל הקרן הקיימת בתמורה קרקעות במרחבי הנגב, באזורי פיתוח, אדמות יער באזורים המתאימים למטרות קיומה של הקרן. בכך יתאפשר לקרן הקיימת לפעול לגאולת הקרקע במתכונת חדשה.

9. ביזור וביטול סמכויות

מינהל מקרקעי ישראל (להלן "המינהל") עוסק בתחומים רבים שאינו צריך לעסוק בהם, ואינו עושה די בתחומים שבהם הוא צריך לעסוק. המינהל אינו צריך לעסוק בתכנון, פיתוח, ניהול דירות – רשות הפיתוח. על אחת כמה וכמה שאינו צריך לעסוק בניהול נמל יפו, שיפוץ חומת עכו העתיקה וכדומה. המינהל צריך להתמקד בתפקידו כ"בנק קרקעות" ולנהלו, דהיינו, לעסוק בשמירה על האדמות שבניהולו, רישום ושיווקן. רוב המטלות שלקח על עצמו המינהל בשנים האחרונות לא צלחו, והסיטו אותו מתפקידו העיקרי. המלצתנו לממשלה ולמועצת מקרקעי ישראל להעביר את הטיפול בנושאים אלו למשרדים שעיסוקם בכך, וכוח האדם והזמן הניהולי במינהל יתמקדו בנושאי השיווק, השמירה והרישום.

9.1 הקצאת קרקע לשיכון

בסוף שנות ה-80 מספר התחלות הבניה למגורים היו נמוכות יחסית, כ-20,000 יחידות דיור, ועקב הביקוש לדירות בתחילת שנות ה-90, שנבע מהעלייה הגדולה של יהודי ברית המועצות, עלו מחירי הדירות והמדד בצורה משמעותית. כתוצאה מכך, החליטה ממשלת ישראל באוקטובר 1991 להטיל על המינהל לשווק קרקעות לבניית 70,000 יחידות דיור. משנת 1992 ואילך, החליטה הממשלה להטיל על המינהל ועל משרד הבינוי והשיכון (להלן: משב"ש) לשווק מדי שנה קרקעות לבניית 50,000 יחידות דיור, ובשנת 2000 הוחלט על יעד חדש לשווק קרקעות לבניה למגורים בהיקף של 40,000 יחידות דיור מדי שנה לשנים 2001 ו-2002. בידי המינהל ומשב"ש קיימת היכולת המקצועית לשווק קרקעות בהיקפים גדולים, והם אף עשו זאת בעבר ב-1991 וב-1994, אולם, בשנים האחרונות היקף השיווקים קטן, כך שבשנת 2001 שווקו קרקעות לבניית כ-14,000 יחידות דיור ובשנת 2000 שווקו קרקעות לבניית כ-23,000 יחידות דיור. היקף השיווק קטן לא רק בגלל העדר ביקושים, אלא בעיקר בגלל מחסור במלאי תכנוני מפותח לשיווק. ניתן לראות זאת מהכמות הקטנה של המכרזים שבהם לא ניגשו מציעים למכרז. הגורמים למחסור במלאי קרקעות לשיווק אינם נידונים במסגרת מאמרנו זה, ומקורם בחסמים בין-משרדיים, כמחלוקות בדבר תחומי שיפוט, העדר מתקנים לטיהור שפכים, תחבורה, פינויים וכדומה.

9.2 פיתוח מקרקעין

מועצת מקרקעי ישראל קיבלה החלטה בשנות ה-70, שפרט לחריגים "מינהל מקרקעי ישראל אינו מבצע בדרך כלל את הפיתוח והוא נעשה ע"י הגורמים להם מוקצאת הקרקע כגון משרד הבינוי והשיכון, חברות בניה ואחרים". על פי הוראות הדין, הרשות המקומית היא המחויבת והמוסמכת לבצע את עבודות הפיתוח ובכלל זה ביצוע כבישים, מדרכות, גינון, תיעול, ניקוז, מתקנים לסילוק וטיהור שפכים, מים, תאורה כדומה. ובכוחה להטיל ולגבות אגרות והיטלי פיתוח מהבעלים ו/או מהמחזיקים בקרקע. בפועל, רק חלק קטן מהרשויות מסוגל לבצע עבודות פיתוח, באמצעות חברות כלכליות לפיתוח עירוני, וזאת בפרויקטים קטנים, ואילו משרדי הממשלה כמשרד, הבינוי והשיכון, המינהל, משרד התעשייה והמסחר,

(להלן: תמ"ס) מבצעים עבודות פיתוח בפרויקטים גדולים, וגובים את החזרי הוצאות הפיתוח מהקבלנים ומהיזמים, התעשייה וזאת על פי הסכם עם הרשות המקומית הנמנעת מלגבות היטלי פיתוח. נוסחה זו מחזירה את הממשלה לביצוע עבודות פיתוח, שעל פי הדין הינן בסמכות הרשות המקומית, אולם עקב חולשתן המקצועית של רוב הרשויות המקומיות לבצע עבודות פיתוח, מחסור בקדם מימון, והיטלי פיתוח שאינם מכסים את העלויות בפועל, גרמו לכך, שהשלטון המרכזי לקח את המושכות לידי, והוא מתכנן, מפתח ומפקח על ביצוע עבודות תשתית ופיתוח. במצב נתון זה, על משרדי הממשלה לקבוע את תוכנית העבודה, ולפקח על ביצוען של עבודות הפיתוח וטיבן אולם, ביצוע העבודה בפועל צריך להתבצע על ידי המגזר הפרטי.

בשנים האחרונות מבצעים משרדי הממשלה (משב"ש, מינהל, ותמ"ס) עבודות פיתוח בהיקפים של מעל מיליארד ורבע ש"ח בשנה. המינהל מבצע עבודות פיתוח בהיקף של כחצי מיליארד ש"ח בשנה. למינהל אין כוח אדם ארגוני ומקצועי לעסוק בעבודות פיתוח, ואין זה מתפקידו. אין כיום במינהל מהנדס אחד, שינחה את חברת הבקרה בעבודתה מול החברות העוסקות בפיתוח.

המינהל ביצע, החל משנת 1995, רה"ארגון של דפוסי העבודה בהעבירו את התכנון והפיתוח ל-8 חברות מנהלות ובשנת 1998 נבחרו 16 חברות מנהלות ו-18 חברות מתכננות, שעיסוקן בקידום התכנון והפיתוח. כבקרה עליהן נבחרה במרכז חברת בקרה. המינהל משמש בשנים האחרונות כיום הגדול של פרויקטים לפיתוח לבניה. אין זה מתפקידו ואין הוא ערוך מקצועית לבצעם. לעומת זאת במשרד הבינוי והשיכון עוסקים מאות עובדים בתכנון ופיתוח ובשנים האחרונות הועברו חלק גדול מהעבודות שביצע המשרד לניהול פרויקטים באמצעות חברות מהמגזר הפרטי. גם משרד התמ"ס מבצע עבודות פיתוח באמצעות המגזר הפרטי.

המלצתנו – משרדי הממשלה העוסקים בפיתוח ינהלו את עבודות הפיתוח, והביצוע יעשה באמצעות המגזר הפרטי. הם יעסקו אך ורק באישור ההזמנות לביצוע, בבקרה על לוחות הזמנים והתקציב. את כל עבודות הפיתוח שמבצע המינהל, יש להעביר למשרדים שמתמחים בכך, דהיינו לתמ"ס ולמשב"ש. המינהל צריך להשתחרר מביצוע מטלות שלקח על עצמו, שאינן בתחום מומחיותו, ואשר אין לו את הכלים לביצוען.

9.3 תכנון מקרקעין

המינהל לקח על עצמו להיות יזם התכנון הגדול של המדינה ואין כמעט נושא תכנוני שאינו עוסק בו החל מתכנון כבישים, תחנות רכבת, קבורה בקומות, אתרים לכריית חול ועוד. מבקר המדינה מצא שהמינהל הזמין תכנון, שהוזמן במקביל על-ידי משרדים מקצועיים אחרים ולמשל "איתור שדות תעופה חדשים. במקום משרד התחבורה ובמקום מינהל התכנון במשרד הפנים, אשר עבד באותה עת על הכנת תכנית מתאר ארצית לשדות תעופה. סקר ארצי לתכנון ופיתוח אתרי גולף סקר תיירות חופים.. במקום משרד התיירות". ועוד מהדו"ח האחרון של מבקר המדינה עולה, כי המינהל שילם, משנת 1995, מעל לחצי מיליארד ש"ח עבור הזמנות תכנון של יותר מ-600 פרויקטים, ו"כמעט מחצית מהם בוטלו או הוקפאו רק כ-10% מהפרויקטים הגיעו למצב של הכנה לשיווק או ששווקו". לאחר שמבקר המדינה מונה את הסיבות לכישלון התכנון, מתברר שעד ל"אוגוסט 2001 העמיד המינהל לשיווק רק כ-13,150 דירות שתוכננו. ומאלה שווקו כ-7,620 דירות בלבד" וכל זאת, כאמור, בעלות של מעל לחצי מיליארד ש"ח (!). למרות שתקציבי

התכנון של המינהל גדלו בעשור האחרון פי 20 ויותר, במשך שנות קיומו, לא השכיל המינהל להגיע למצב שתהיה בידו קרקע מתוכננת "על המדף".

המלצתנו, להעביר את התכנון מהמינהל למשרדי הממשלה הייעודיים: תכנון מסדיר לידי משרד הפנים. תכנון אזורי תעשייה למשרד התמ"ס; תכנון למגורים ומסחר – למשרד הבינוי והשיכון. במשרדים המקצועיים יש מידע של הביקושים והצרכים. יש מנגנונים מקצועיים להזמנת עבודות תכנון מהשוק הפרטי וביצוע בקרת טיב, שיפוט ומעקב על קידום התכנון. במינהל יישאר גרעין קטן, שיעסוק בתכנון ופיתוח מתחמים קטנים בתוך הערים, ובתכנון פרויקטים שהמשרדים המקצועיים אינם יכולים לתכנן, למשל פרויקטים משולבים רב תחומיים.

9.4 שיווק מקרקעין

המינהל צריך להתרכז בשיווק המקרקעין: הן בשכלול שיטות השיווק והן בייעול מערך השיווק. המינהל צריך לראות בשיווק יעד מרכזי. יש קרקעות בתחומי הערים והישובים שניתן לשווקן מאחר ותשתיות הפיתוח קיימות ברובן. בכך יהיה ניצול יעיל יותר של פיתוח הקרקע. במקומות אלו המתחמים קטנים יחסית, וניתן לשווקן בשלבי תכנון שונים. כל תוכנית הנמצאת היום בהליכי תכנון, ברשויות התכנון, כך שיש סבירות לאישורה, תשווק במצבה כפי שהיא, ורוכש הזכויות במכרז יתמחר את הסיכון והזמן עד לאישורה. שיווק בשלבי הפקדה או דיון בוועדה, לאחר שעבר אישור עקרוני של מתכנן המחוז או הוועדה המקומית יגביר את השיווק. אומנם הזוכים במכרז מהמגזר הפרטי, יפעילו לחצים על רשויות התכנון אך יתרונות ההצעה ברורות, ויש להתחיל בשיווק מתחמים קטנים, וללמוד מהניסיון. אין לחשוש מאגירת קרקעות, וזאת עקב עלות ההון. במקרים קיצוניים ניתן להגביל אגירה, על ידי תנאים מגבילים במכרז. ניסיון של המינהל למכור קרקעות בלתי מתוכננות (מקבתיים – מכרזי קרקע בלתי מתוכננים) לא עלה יפה אף הוא. כפי שכתב מבקר המדינה: "לא יצר ולו בניית דירה אחת" מאחר ושיטת המקבתיים נכשלה, יש ללמוד מהניסיון, ולשכללה, כך שתופחת מעורבות המינהל בתכנון, ולשווק קרקע רק לאחר תיאום עם מתכנני המחוזות של משרד הפנים וצוותי היגוי בין משרדיים. שיכלול שיטות השיווק יכול להתבצע גם על ידי שיווק קרקע ובתמורה יבנה היזם על הקרקע מוסדות ציבור מתקנים ותשתיות שהמדינה מעוניינת בהם לדוגמא. תחנות רכבת, כשבתמורה יקבל היזם את אחוזי הבניה מעל לתחנה שבנה, מכרזים מעטים כדוגמא זו בוצעו על ידי המינהל, במרינות, בהסטת נחלים, בפרויקט פינני ובינוי, אך לא באופן שיטתי ולא בצורה מסיבית.

הקמת מחלקות שיווק במחוזות המינהל, וריכוז המאמץ בשיווק יביאו לפיתוח חכם של הקרקע ולשיפור תקבולי המדינה.

10. סיכום ותמצית ההמלצות

מטרת הצגת הדברים, לשכנע בדבר הצורך בצמצום המעורבות הציבורית בניהול מקרקעי ישראל. נדגיש שאין אנו באים להמליץ על פירוק מיידי של מינהל מקרקעי ישראל, אם בדרך של הפרטת כל הבעלות במקרקעין, הפרטת שירותי ניהול המקרקעין או בדרך של החזרת סמכות ניהול המקרקעין לרשות לפיתוח, למדינה ולקרן הקיימת לישראל. נקיטת צעד שכזה, עלול להכביד יותר מאשר להועיל בשל התוצאות החמורות מאובדן תשתית הידע והמידע שהיא חיונית לניהול המערכות הקיימות. מאידך, או ממליצים להקטין את מידת הריכוזיות של מינהל מקרקעי ישראל ולצמצם את תחומי עיסוקו לנושאים בהם נדרשת מעורבות ציבורית, אשר בלעדית אי אפשר. אין לנו ספק, שפישוט ההנחיות שעל פיהן פועל המינהל היה מסייע במידה רבה. הפישוט ניתן להשגה בדרך של חקיקת חוק חכירה, תקנות, ועידוד חופש ההחלטה של המנהלים במינהל מקרקעי ישראל במסגרת של נורמות ידועות וגלויות לציבור הרחב.

10.1 המלצתנו לצמצום תחומי עיסוקו של מינהל מקרקעי ישראל

- (1) הפרדת נכסי הקרן הקיימת לישראל מניהול מקרקעי ישראל תוך שמירה על העקרונות הבאים:
- (2) חילופי קרקעות בין המדינה לבין הקרן הקיימת לישראל במגמה לייעד לקרן הקיימת קרקעות באזורי פיתוח ומאידך לשחררה מבעלות במקרקעין בנויים וחכורים בחכירה מהוונת באזורי המטרופולין.
- (3) העברת האחריות לפעולות פתוח תשתיות הנדסיות ממינהל מקרקעי ישראל למשרדים הייעודיים: משרד הבינוי והשיכון, משרד המסחר והתעשייה ומשרד התיירות.
- (4) צמצום מעורבות מינהל מקרקעי ישראל בתחום התכנון המתארי והעברת תפקידי התכנון למינהל התכנון במשרד הפנים, למשרדים הייעודיים (תכנון אזורי תעשייה באחריות משרד המסחר והתעשייה וכיו"ב) ולרשויות התכנון שהתמנו לעניין זה בחוק.
- (5) העברת ניהול נכסי הדיור של רשות הפיתוח למשרד הבינוי והשיכון.

10.2 המלצתנו לצמצום החיכוך הבירוקראטי בין המינהל לחוכריו

- (1) מבצע מידי ומרוכז לרישום החכירות בספרי המקרקעין. המבצע יתבצע במכרזים באמצעות חברות שהתמחותן במדידות לצרכי רישום ובליווי משפטי מתאים.
- (2) השלמת היוון דמי החכירה במקרקעין המשמשים למגורים, למסחר ולתעשייה בעיר ובכפר, כדי לשחרר את מינהל מקרקעי ישראל מהצורך לטפל בגבייה שוטפת של דמי חכירה שנתיים, דמי הסכמה בהעברת זכויות חכירה וכיוצא באלו.
- (3) העברת הבעלות במקרקעי המדינה במקרקעים עירוניים שנמסרו בהיוון מלא לידי החוכרים ולשחרר את מינהל מקרקעי ישראל מהמשך הטיפול בקרקעות עירוניות בנויות באישור תכניות להרחבת דיור,

- תוספות בנייה, שינויים בתכניות מתאר וכיוצא באלו.
- (4) גיבוש תקנות לביצוע חוק מינהל מקרקעי ישראל שיבואו במקום החלטות של מועצת מקרקעי ישראל שעניינן תשלומים, הנחות מתשלומים, היתרים.
- (5) גיבוש החלטות מועצת מקרקעי ישראל שעניינן מדיניות קרקעית לקודקס של החלטות מדיניות שתאפשר למינהל מקרקעי ישראל את מירב הגמישות בביצוע השוטף של עסקות המקרקעין שבניהולו.

10.3 תפקידים שלדעתנו יש לחזק במינהל מקרקעי ישראל

- (1) מינהל מקרקעי ישראל צריך לעסוק בתפקידו כמינהל הקרקעות עבור המדינה, רשות הפיתוח והקרן הקיימת לישראל (ככל שמקרקעי הקרן הקיימת לישראל לא יופרדו מהמינהל). ניהול הקרקעות משמע: רישום הבעלות במקרקעין; רישום החכירות בספרי המקרקעין, ניהול ההחכרות, ביצוע עסקות במקרקעין.
- (2) מינהל מקרקעי ישראל צריך לפתח כלים לשיווק קרקעות בדרך של מחזור קרקע עירונית (התחדשות עירונית, פינוי בינוי וכד'); ריכוז קרקעות ופינוי לצורך הקמת מיזמים בסדר גודל לאומי; ויצירת בנק קרקעות יהיה ביכולתו לענות על הביקוש למקרקעין.
- (3) שטחים ציבוריים שאינם מקרקעי ציבור של רשות מקומית ינוהלו על ידי מינהל מקרקעי ישראל. בתוך אלו ניהול המקרקעין של שטחי שמורות וגנים לאומיים, שטחי ייעור, שטחים פתוחים לרווחת הציבור הרחב ושטחים אחרים שיש עניין ציבורי שינוהלו בידי רשות ציבורית מרכזית.
- (4) על המינהל השקיע מאמץ מיוחד בשמירה על מקרקעי הציבור שבניהולו למניעת פלישות והשגות גבול. העניין בשמירה על מקרקעי ציבור מפני השתלטות הפך מזמן לבעיה לאומית אשר מן הראוי שפתרונה יהיה מהתפקידים המרכזיים של מינהל מקרקעי ישראל.

