

# לוח זכויות וחובות של חוכר קרקע לאומית למגורים

## הצעות להקלות אדמיניסטרטיביות ולהסברה ודברי סיכום

הנכס הגדול ביותר של המדינה ושל עם ישראל הוא הקרקע הלאומית. על קרקע זו ניבנו שיכונים, קיימת התיישבות חקלאית, התפתחה תעשייה, מפעלים, אתרי נופש, מוסדות תרבות ובריאות, הכל בתנאי חכירה. על הנכס הזה ממונה מועצת מקרקעי ישראל הפועלת על פי חוק מינהל מקרקעי ישראל תש"ך—1960. מועצת מקרקעי ישראל קובעת את המדיניות הקרקעית בישראל שלפיה מתפקד מינהל מקרקעי ישראל. היום ציבור החוכרים מהווה רוב מכריע של אזרחי ישראל. מהן הזכויות והחובות של חוכרי האדמה. הנ"ל:

### זכויות החוכר

1. חוזה חכירה

חוזה אחיד לכל שימוש בקרקע ל-49 שנים עם זכות הארכה לראש המשפחה (הבעל והאשה) ולצאצאיהם אחריהם המהווה מסמך יחיד לקביעת תנאי החכירה, שלפיו ניתנת לחוכר זכות לכל הפעולות הקרקעיות החוקיות והפיננסיות, כולל רישום בספרי לשכת המקרקעין, מסמך המוכר בחוק לציבור ולפרט.

### 2. הקצאת קרקע

בעבר הוקצתה הקרקע ללא תשלום. עם ריבוי המבקשים להשתכן התבקש המועמד לשלם דמי חכירה ראשוניים שהגיעו עד לגבולות של 40% עד 80% ממחיר הקרקע. דמי החכירה הראשוניים שימשו להקטנת דמי חכירה שנתיים, ולהנחות בעת העברת הזכויות.

### 3. מחיר הקרקע

בימינו מוקצת הקרקע הלאומית למטרות מגורים בשיטת היוון דמי חכירה שנתיים, כשמרכיבה של הקרקע במחיר הדירה בממוצע 14% לעומת 26.5% בקרקע בבעלות פרטית (\*). למרות זאת, בתנאי השוק של היום בעת שהחוכר יוצא למכור את זכויותיו בדירה הרי המחיר ששיג בעד דירתו על אדמה חכורה לעומת קרקע פרטית יהיה שווה או כמעט שווה. ההשקעה הכספית הדרושה לחכירת קרקע פנויה לאומית היא קטנה לעומת רכישת קרקע בבעלות פרטית.

#### **4. תקופת החכירה**

החכירה היא ל-49 שנים ומובטחת הזכות לחידוש החכירה לעוד 49 שנים, בתנאי שהחוכר ממלא את כל חובותיו בהתאם לחוזה ואז כמובן אין כל סיבה ורצון לנישול אחרי גמר 49 שנים. ההגבלות על חידוש חוזה נכנסו לחוזה על-מנת להבטיח התמדה במילוי תנאי החוזה ע"י החוכר, ובשום אופן לא לסרב או להקשות על צאצאיו המבקשים לגור על קרקע שהוכרה לאבות. בתנאי, כאמור, שיתמידו במילוי תנאי החוזה, כגון ישיבה על הקרקע, פיתוחה בהתאם לחוזה כנ"ל תנאים הדרושים למדינה ולציבור שכניו של החוכר.

#### **5. פיצויים**

והיה מסיבות שונות שהחכירה תסתיים בתוך תקופת החכירה הרי זכות החוכר לקבל פיצויים בעבור מלוא שווי המחוברים לקרקע, השקעותיו ברכישתם, פיתוח הקרקע, גידור, בניה וכו'.

#### **6. דמי חכירה**

תשלומי דמי החכירה הם שנתיים ומינימליים. ב-1983 ממוצע התשלום היה 500 שקל לשנה (פחות מכרטיס קולנוע). ב-1984 התשלום הממוצע יהיה 1200 שקלים לשנה. מחצית האוכלוסיה של החוכרים לא עברה את המכסה הנ"ל. רבים החוכרים המשלמים 100 שקל לשנה וגם פחות מזה. מן הדין היה להעלות את דמי החכירה האלה למסגרת הממוצעת המתאימה.

#### **7. תשלומים לא מכבידים**

לחוכר הגר בהתאם לתכנון המאושר של הקרקע, לא מצפה כל סכנה של הצמדה למחיר הקרקע בשוק. תשלום דמי החכירה, כאמור בסעיף הקודם, צמוד לעלייה של 70% ממדד המחירים בלבד. תשלום של דמי הסכמה בעבור העברת זכויות מהווה 1/3 מעלות ערך הקרקע בלבד וללא השבחות החוכר ובניכוי תשלום דמי החכירה הראשוניים. אחרי התאמה אינפלציונית נעשים דמי ההסכמה עוד יותר נמוכים וניתן לנכות אותם מתשלום מס-שבת, אם החוכר חייב בתשלום.

ראוי כאן להדגיש, כי העברת הזכויות היא לא תופעה שכיחה. הסטטיסטיקה מראה, כי בממוצע העברת זכויות במגורים מתקיימת פעם ב-14 שנים. על תשלום דמי ההסכמה חלים גם הנחות ופטורים רבים ואין לראות בהם גזירה שהציבור אינו יכול לעמוד בה ושיש ללחום נגדה.

#### **8. רישום קרקע**

ניהול ספרי נכסים ע"י מינהל מקרקעי ישראל מהווה זכות גדולה לחוכרים שקרקעותיהם אינן עדיין רשומות בספרי לשכת המקרקעין וכאלה יש רבים. הרישום במינהל מקרקעי ישראל מהווה תיעוד לרכישת זכויות בקרקע שבגלל חוסר פרצלציה או מסיבות רבות אחרות לא נרשמו כחוק. בקרקע פרטית יחסר הסעד הזה לזקוקים לו.

## **9. הורשה**

לחוכר הרשות להוריש את זכויותיו בקרקע ובמחובר אליה לצאצאיו ללא תשלום. גם ההעברה בין היורשים פטורה מתשלום.

## **10. היוון**

לחוכר הזכות להוון את דמי החכירה השנתיים, כלומר לשלם את דמי-החכירה מראש לכל תקופת החכירה, ואז הוא נהנה מפטור מתשלום דמי הסכמה ומוטלת עליו רק חובה לקבל הסכמת ממ"י (על שינוי יעוד) על העברת זכות החכירה וכמובן שהוא פטור במקרה זה מתשלום דמי חכירה שנתיים לתקופה שנעשה לה היוון. במסגרת הנוהל הקיים מנוצלת זכות ההיוון ע"י מעבירי זכות. בעת שמחליטים למכור דירה באים למינהל, מהוונים את דמי החכירה השנתיים וע"י כך משתחררים הם עצמם וגם מקבלי הזכות מתשלום דמי הסכמה.

## **11. תוספת בניה**

אם בעת חתימת חוזה החכירה המקורי היתה בתוקף תכנית בנין עיר שקבעה אחוזי בניה שטרם נוצלו והחוכרהחליט לנצל אותם, או אם התוספת בבניה שהחוכר מבקש לבצע אינה עולה על 120 ממ"ר, החוכר פטור מכל תשלום למינהל בעד הסכמתו לאשר תכנית תוספת בניה כזו.

## **12. שמירת שבת ומועדי ישראל**

חוכר של אדמת לאום השומר מצוות מבטיח לעצמו כי גם שכניו יימנעו מכל עבודת כפיים בעד תמורה ובפרהסיה במוחכר בשבתות ובחגים.

## **13. הבטחת בעלות לאומית**

בעלות לאומית על קרקע מאפשרת למינהל מקרקעי ישראל למנוע העברת זכויות לאלמנטים עויינים או פוגעים בהומוגניות של השכונה.

## **14. ערר**

ברוב המקרים בהם מקבל החוכר טיפול במינהל בבעיות החכירה, ניתנת לו זכות של ערר בפני ועדה ציבורית והחלטתו של המנגנון אינה ארביטרלית.

## **15. השכרת משנה**

החוכר רשאי לקבל משכנתא על זכות החכירה שלו. ההסכמה לכך ניתנת ע"י המינהל כמייצג בעל הקרקע ללא תשלום.

## **חובות החוכר**

### **1. חוזה חכירה**

חובת חתימת חוזה חכירה המאושר ע"י מועצת מקרקעי ישראל ל-49 שנים עם זכות הארכה המהווה מסמך יחיד לקביעת תנאי החכירה (ראה סעיף 4 לעיל של הזכויות).

**2. הצמדות למטרת החכירה**  
על החוכר להיות נאמן למטרת החכירה המוגדרת בחוזה, לפתח את הקרקע בזמן ולמטרות המוסכמות בחוזה החכירה.

**3. דמי חכירה**  
לשלם דמי חכירה שנתיים ו/או להוונם.

**4. תוספת בניה**  
לבקש אישור ולשלם דמי היתר רק לתוספת בניה מעל ל-120 ממ"ר ו/או מעל לאחוזי בניה וליעוד שנקבעו בתכנית המאושרת בעת חתימת חוזה החכירה.

**5. הסכמה לשינוי יעוד והעברת זכויות**  
לבקש הסכמת המינהל לשינוי יעוד והעברת זכויות ולשלם דמי הסכמה במקרים שדמי החכירה לא הוונו (ראה סעיף 10 לעיל – זכויות).

**6. שמירת שבת ומועדי ישראל**  
לשמור על השבת ומועדי ישראל. אסורה עבודת כפיים בתמורה ובפרהסיה באתר המוכר.

**7. החזקת הנכס**  
להחזיק את הנכס במצב טוב.

## **הצעות להקלות בתלות החוכר במנגנון המינהל**

**1. פרסום והסברה.**  
פרסום לוח זכויות וחובות של החוכר ברבים, במיוחד מומלץ לפרסם על לוח מיוחד ובולט במחוזות המינהל את מסכת ההנחות, הפטורים וההטבות שלהם זכאים החוכרים.

**2. מענה לפניות**  
הכנסת משמעת במתן תשובות לחוכרים על פניותיהם בכתב בזמן סביר.

**3. היסול תורים**  
על מנת לחסל תורים במשרדי המינהל מומלץ להכניס סידורים של פניות בטלפון ובכתב במקום בפניה אישית. בכל הטיפול להם זקוקים החוכרים. מתן אפשרות של קביעת פגישות בין חוכר לפקיד בזמן קבוע מראש במקרים שהטיפול דורש זאת.

**4. סידורי תשלום**  
הכנסת סידורים לתשלום ולגביית דמי חכירה לפי דגם העיריות, הטלויזיה וכ"א או ע"י צרופם למערכות אחרות.

**5. היוון**  
להעמיק את שיטת ההיוון ולעשותה מובנת ואטרקטיבית לציבור החוכרים.

## 6. „אשנב אחד“

להכשיר את משרדי המינהל לטיפול „בו במקום“ וב„אשנב אחד“ וב„יום אחד“ של כל הטיפולים שלהם זקוק החוכר, כפי שהבנקים משרתים את הקהל.

## 7. חוק חכירה

תחיקת חוק חכירה.

### דברי סיכום

ריכזנו בחוברת זו את הזכויות ואת החובות של החוכרים על קרקע עירונית בבעלות לאומית בניהולו של מינהל מקרקעי ישראל. כן הצענו מספר הצעות להקל על החוכרים ביחסיהם עם המינהל.

מטרת מאמרנו הינה מתן פרסום לזכויות ולחובות של החוכרים לשם הבאתן לידיעת המעוניינים בהן ובעיקר החוכרים ומקבלי ההחלטות. מטרה נוספת היתה להבהיר האם ההבדלים בין בעלות על קרקע לבין חכירת אדמת הלאום, לפי התנאים המקובלים, מגבילים את זכויות החוכרים בצורה מהותית עד שמן הראוי יהיה להחליף את שיטת הקצאת הקרקע בחכירה — למכירתה. סביב נושא זה מתעורר מזמן לזמן פולמוס חריף המעלה טיעונים של חופש הפרט, תלות בלתי נסבלת של החוכרים במינהל וכו'. הכצעקתה? ההבדלים בין חכירה לבעלות מתרכזים בעיקר בשלושה תחומים:

#### (1) משך האחזקה

#### (2) זכויות בהעברה

#### (3) זכויות בבניה

אשר לסעיף (1), בעל קרקע מחזיק בה כל זמן שלא מכר אותה, לעומת החוכר שזמן האחזקה הוא לכאורה מוגבל. לאמיתו של דבר כאשר החוכר ממלא אחר תנאי החכירה, זכות החכירה שלו מתארכת מדור לדור (ראה סעיף 4 של הזכויות). יתכן שהזכות הזו לא באה די לביטוייה בנוסח החוזה המקובל ויש לשאוף להבלטתה.

אשר לסעיף (2) — בעל הקרקע רשאי למכור את הקרקע ללא תלות בזולת, לעומת המגבלות הצלות על החוכר. ראשית יש לציין, כי מכירת קרקע שעליה בנויים שיכונים והעברתה מיד ליד איננה תופעה שכיחה. שנית, המיגבלה העיקרית היא תשלום דמי הסכמה ע"י החוכר למינהל מקרקעי ישראל והיא אינה בסדר גודל שהציבור אינו יכול לעמוד בה (ראה סעיף 7 של הזכויות). מדובר בדמי הסכמה על הסכומים שהלאום השקיע את רובו והחוכר את מיעוטו, מן הראוי שעל הלאו לא יעשה החוכר רווחים.

שלישית, כל תשלום של דמי הסכמה מוכר כהוצאה בחישובי מס שבח אם החוכר המעביר את הזכות חייב בו.

אשר לסעיף (3) — החוכר מוגבל בזכויותיו לתוספת בניה (ראה סעיף 11 של

הזכויות). המיגבלות אינן נוגעות לרוב ציבור החוכרים שהשתכנו על אדמת הלאום, היות והאפשרויות להרחבת שיכונם הן בדרך כלל אפשיות וגם כאן יש מקום להקלות הנובעות מתכנית בנין ערים.

במזכרנו ציינו גם כמה יתרונות של שיטת החכירה על זו של הבעלות (רישום, מחיר, הומוגניות וכו'). לעומת זאת לא עמדנו על הצד האידיאולוגי הלאומי והחברתי של שיטת החכירה היות וזה נושא נפרד ועליו כתבו בפרסומים מיוחדים. אולם, אין להתעלם מכך גם כאן בהערה שמשקלה הוא רב. חזון מדינת ישראל המתפתחת, יצירת עתודות קרקע לעם שהכורח ההיסטורי יחזיר אותו למולדתו, אינם מתיישבים עם ההצעות למכור את הקרקע הלאומית והדירות שברובן נבנו מכספי הציבור, בצורה גלויה או מוסווית על מנת לחסל את שיטת החכירה, שהיא ההבטחה היחידה לקיום המטרות הנ"ל.

מתוך מבט היסטורי — מושגי בעלות ובפרט בעלות על הקרקע השתנו באופן רדיקאלי בכיוון הגבלת זכויות אלה עד לצורך המוסכס. הגבלות אלה נעשו בעולם באמצעות חוקי מדינה ו/או חוקי עזר עירוניים. אין להכיר את זכויות בעל הקרקע כפי שהם הוגדרו בקודקס הנאפוליוני, כמשתרעות עד לשמיים ומתחת לפני האדמה וכן זכויות בעל הקרקע בזמן הזה. לעומת זאת שיטת החכירה שמקורותיה במסורת היהודית עתיקות הימים ושפותחה ע"י הוגי דעות וקברניטי התנועה הציונית בתחילת המאה, עוברת שלבי התפתחות בכיוון המיוחל — זכויות מירביות לפרט עם הבטחת אינטרס הציבור בקרקע. לא נצא ידי חובה אם לא נציין שתוך חקר הנושא הוברר לנו שמערכת שיטת החכירה הנהוגה היום דורשת שוב בדיקה מעמיקה והכנסת שינויים המתבקשים בנושאים כגון העמקת שיטת ההיוון, התאמת החכירה למציאות היום ובעתיד, ועד לשעה המיוחלת של תחיקת חוק חכירה על ידי המוסד המחוקק בישראל.

(המזכר הזכר ופורסם בחוברת מיוחדת ע"י המכון לחקר שימושי קרקע)

\* ר' מזקרי, משקל הקרקע במחיר הדירות בישראל, ירושלים, תשי"ט, מכון לחקר שימושי קרקע, מס' 16 (מהדורה שנייה).