

שיטת חכירה שהיא מכר

ארמות המדינה, אלא גם ב-3 הערים הגדו-
לות חל שינוי בולט מבחינת הבעלות עם
העברת אדמות הנפקדים הערבים והגרמנים
לבעלות המדינה. מ-54,000 דונם שבמרחב
ת"א-יפו היו ב-1949 בבעלות המדינה,
הקק"ל, העיריה והאפוטרופוס לנכסי נפק-
דים — קרוב ל-40,000 ד' או 75% מאדמת
המרחב. כן השתייכו לבעלות לאומית 2
שלישים מהאדמות שבמרחב ירושלים ו-
40% בחיפה, קרוב למאה אחוז בערים ה-
נטושות, ו-28% משטח התכנון של ה-
עירויות והמועצות המקומיות היתוריות ה-
אחרות (מאסף, "קמה" של הקק"ל, תש"י).
היה סיכוי שהממשלה תוכל, מכוח ה-
קרקעות שבבעלותה, להשליט מדיניות
יציבה בשוק הקרקעות העירוניות על בסיס
חכירה. אולם בפועל גרם תהליך העיור
של המושבות והאדמות החקלאיות ש-
באזורים המטרופוליטניים מחד גיסא, ו-
ההיתר למכירת מאה אלף דונם בחוק רשות
הפיתוח משנת 1950, מאידך גיסא, להש-
תלטות גורמי המסחר והספקולציה בשוק
הקרקע העירונית.
מינהל מקרקעי ישראל, שקם על בסיס
חוק מקרקעי ישראל (1960) והאמנה בין
הממשלה והקק"ל (1961), הסתגל בהת-
מדה במדיניותו ביחס לקרקע עירונית
למציאות הקיימת של שוק ומסחר ב-
קרקעות עירוניות. המדיניות הקרקעית ש-
נתקבלה במועצת מקרקעי ישראל ב-
17.5.1965 קבעה, כי קרקע עירונית תימסר
בדרך של חכירה בלבד, לתקופה שלא
תעלה על 49 שנים. עם אפשרות להארכת
זכות החכירה לתקופה של 49 שנים נוס-

עקרונית היסוד של המדיניות ביחס ל-
מקרקעי ישראל נקבעו באורח ברור ו-
מפורש בחוק היסוד של מקרקעי ישראל,
לאמור:

„איסור העברת בעלות.

מקרקעי ישראל הם המקרקעין ב-
ישראל של המדינה. של רשות הפיתוח
או של הקרן הקיימת לישראל. הבעלות
בהם לא תועבר, אם במכר ואם בדרך
אחרת" (ספר החוקים 29.7.1960, עמ'
56).

עקרון החכירה ואיסור המכירה המונח
בחוק יסוד זה קויים עד כה ללא עוררין
ביחס להתיישבות החקלאית. התיישבות זו
לא היתה אפשרית, אלא ע"י העמדת קרקע
לאומית לרשותה בתנאים של תשלום דמי
חכירה שנתיים, שאינם קשורים בערך ה-
שוק של הקרקע. המבנה החברתי של ה-
ישובים היה ערבות ממשית בנוסף לערובה
החוקית, להבטחת הבעלות הלאומית על
קרקעות אלו. אם כי התגלו גם מקרים של
החכרת משנה מצד מתיישבים, הרי אופיים
החריג מאשר את קיום העקרון בכללו.
שונה הדבר ביחס לקרקעות העירוניות
בהם יש חלק קובע לקרקעות שבבעלות
פרטית ובהם קיים שוק חפשי למסחר ול-
ספסרות. אמנם חלקה של הקק"ל בבעלות
על אדמות עירוניות היה קטן ביחס ל-
אדמות הפרטיות. אולם לאחר מלחמת ה-
עצמאות, עם צירוף אדמות רשות הפיתוח
שעברו לבעלות המדינה, התחזק במידה
ניכרת משקלם היחסי של הקרקעות ש-
בבעלות לאומית, גם בערים.
לא רק בערי הפיתוח, שרובם הוקמו על

פות, על פי בקשת החוכר, חוק הערכה מחדש של הקרקע.

מועצת מקרקעי ישראל דחתה הצעת חלק מהוועדה (בראשותו של י. וייץ) שהכינה את ההצעות שטענו למכירת ה־אדמות העירוניות. אולם היא אישרה הצעת פשרה המתירה מכירת קרקעות עירוניות שעליהם קיימים מבנים גטושים תפוסים, וכן המשך מכירה במסגרת מאה אלף דונם הנזכרים שאושרו גם בחוק מקרקעי ישראל. המועצה גם החליטה על קביעת דמי חכירה ראשוניים בשעור של 80%–40% מערך הקרקע.

המגיעים להיתרים אלו של מכירה ו-קביעת דמי חכירה ראשוניים היו בעיקר פיסקליים. אולם גרמו בתוצאותיהם להשתלבות ולהתגלות נוספת של אדמות ה־מדינה שבאזורים העירוניים לתנאי השוק והמסחר בקרקעות.

ב־10.9.1973 החליטה מועצת מקרקעי ישראל על שינויים בתנאי החכרת קרקע לשיכונים ציבוריים כלליים (בתים המכונים לפחות ארבע דירות בשתי־קומות), לפיהם יוכל החוכר לשלם דמי חכירה שנתיים, מהווים מראש לכל תקופת ה־חכירה הראשונה, ועם זה יהיה פטור מלשלם דמי חכירה ראשוניים. דמי ה־חכירה שנתיים מדי שנה בשנה ודמי הסכמה בעת העברת זכויותיו לאחר, כאשר אין שינוי או תוספת בייעוד הקרקע או בניצולה.

בהחלטת המועצה מיום 3.11.75 הורחבו תחולת המכירה בתנאי היוון גם על שיכונים ציבוריים רוויים שהוחכרו בשנים קודמות.

פישוט תהליכי החכירה

מטרתה של שיטת ההיוון — לפשט את תהליכי החכירה ולהקל על החוכרים ע"י הפחתת הודקקותם למנגנון המינהל. אולם

עם זה חלה אבסטרקציה ידועה מבחינת המשמעות הממשית של החכירה, כשנזקק כל מגע בין החוכר והמינהל בתקופת ה־חכירה ונחלשה הזיקה הממשית לבעלים. אפשר ליישב סתירה זו ע"י עובדת תחולתה של מדיניות ההיוון של שיכונים ציבוריים רוויים בלבד, שהינם מוגבלים באפשרות שינוי הייעוד.

בשנים האחרונות החליטה מועצת מקרקעי ישראל על שורה של הנחות מפליגות בתשלום — עד לפטור מלא מתשלום דמי חכירה ראשוניים בישובים שבאזורי פיתוח ובקווי עימות שייחשבו כאילו שילמו 80% דמי חכירה ראשוניים או 91% כדמי חכירה מהזוגים של 91% מערך הקרקע, אם יקיימו תנאים מסויימים של התגוררות קבע ולא יעבירו זכויותיהם לאחרים במשך 5 שנים.

ההתפתחות שחלה במדיניות ובתנאי ה־חכירה של קרקע עירונית היה בה כדי לענות לצרכי הפיתוח ופיזור האוכלוסיה לאזורי הספר מחד גיסא, והענות לתביעות להקלות מתלות בביורוקרטיה — מאידך גיסא.

בהחלטותיה של מועצת מקרקעי ישראל, על היוון דמי החכירה ל־49 שנים כבר היתה התקרבות לקו האדום המרמז על סיכון הבעלות והשליטה הלאומית על קרקעות אלו. מכאן ואילך צריך היה לחפש את התשובה לשיפורים במדיניות וביחסים עם החוכרים ע"י שכלולים בדרכי הטיפול של האדמיניסטרציה, בחקיקת חוק חכירה הקובע את זכויות המוסד הקרקעי מחד גיסא, ואת זכויות וחובות החוכרים מאידך גיסא ולחדול משינויים ביסודות המדיניות שיש בהם כדי לקעקע את חוק היסוד של מקרקעי ישראל הקובע כי הבעלות בהם לא תועבר, אם בדרך מכר ואם בדרך אחרות.

אנו עומדים כיום שוב בעיצומו של

יכוח על שינויים בתנאי החכירה של אדמות עירוניות ממקרקעי המדינה, שאף כי אינם מציעים במפורש לשנות חוק היסוד הנזכר, הרי בפועל משמעותם ה- ממשית היא מכירה. למועצת מקרקעי ישראל הועברו בזמנו משולחן הממשלה הצעותיה של ועדה שנקבעה בשעתה שלא על דעת מועצת מקרקעי ישראל ע"י השר המנוח שמחה ארליך. ועדה זו, בראשותו של עו"ד אמנון גולדנברג, המליצה כי ייקבעו שני מסלולים לחכירת קרקע עירונית. האחד – העברת בעלות בדרך מכירה ע"י הרחבת ההיתר הקיים למכירת מאה אלף דונם, „בשטח שלא יעלה בשלב זה, על מאה אלף דונם נוספים“, (דו"ח הוועדה, עמ' 36) ומסלול שני – שתמורת תשלום 99% ממחיר הקרקע, תימסר הקרקע ב- חכירה לתקופה של 49 שנים עם זכות להארכות מתחדשות של 49 שנים נוספות בכל פעם, ללא תמורה. במשך תקופת החכירה החוזר זכאי לנצל בקרקע כל זכות, לאחר שחלפו 10 שנים מיום תחילת החכירה. החוזר יהא זכאי גם להעביר את זכויותיו עפ"י החוזה לאחרים, ללא תשלום, למינהל, לאחר שיבקש ויקבל הסכמת ה- מינהל תוך 21 יום. (דו"ח הוועדה עמ' 35).

הוועדה המליצה, כי המינהל יגבש ביה- לים, ובכלל זה, „דרכים לאכיפת המסלולים החדשים על החוכרים הקיימים, גם שלא מרצון, כדי למנוע מצב שהמסלולים ה- מוצעים יתווספו לצד המסלולים הקיימים ויעמיסו קשיים חדשים על המערכת“ (הדו"ח, עמ' 36).

משמעות שיטת ההיוון

בפני המועצה הובאה לדיון ולהחלטה הצעת המסלול המציע חכירה בתנאי תש- לום של 99% מערך הקרקע. את ההצעה בדבר חכירה בתנאי תשלום של 99% מערך הקרקע יש לראות כהצעת

מכירה לכל דבר, בשל הנימוקים דלקמן:
1) בשוני מהיוון דמי חכירה ל-49 שנים, הגם שהם מהוונים לפי שיעור שנתי של 5%, ומהווים תשלום של 91% מערך הקרקע, הרי ההצעה שלפנינו קובעת ב- אורח ברור, לא תשלום של דמי חכירה מהוונים, אלא תשלום 99% ממחיר הקרקע.
2) מדובר בזכות של חכירה מתמשכת לדורות, שכמות לפי דעת משפטנים, צורת מכר לכל דבר.

3) בנימוקי הוועדה להצעה נאמר ל- ביקורת שיטת ההוון הקיימת, ש„מול אפש- רותו של לקוח פוטנציאלי לרכוש בשוק חפשי קרקע בבעלות מלאה במחיר השוק (100%), עליו להסתפק בזכויות חכירה מוגבלות ולשלם בעדן מחיר, המתקרב ל- מחיר הבעלות (91%)“ (הדו"ח עמ' 4).

אם מחברי ההצעה מטילים ספק בצדקת הגבלת החכירה בתנאי היוון של דמי חכירה ל-49 שנה בשיעור של 91%, על אחת כמה וכמה, שיש לראות בתשלום 99% ממחיר הקרקע, מכר לכל דבר, ו- השארת 1% לזכות המינהל, אינה יכולה להצדיק הקניית זכויות בעלות למינהל על בסיסו.

4) ההצעה נוטלת מהמינהל, גם לפי האמור בה, כל זכויות בעלות מהמינהל לאחר 10 שנים מיום תחילת החכירה. זכות יחידה שתישמר למינהל היא זכות קדימה (זכות סירוב ראשונה) – אולם גם זו מוגבלת תוך פרק זמן קצוב מיום שהחוכר יבקש הסכמת המינהל להעברת הזכויות. למעשה, אם המינהל יוכל לממש זכות זו, אם לפי דין ואם למעשה.

5) הגם שלפי ההצעה, העברת זכויות לזרים תהא אסורה אם הדבר ייאסר עפ"י דין, הרי ספק אם ניתן לממש איסור זה למעשה.

עד כה עמדנו על הבחינה העיקרית של

ההצעה בניגודה לחוק היסוד של מקרעי ישראל. אולם לכך מצטרפות בחינות נוספות.

בעבר, הצעות לשינוי בשיטת החכירה או למכר באו לענות על הצרכים הפיסקליים של המדינה. הפעם נעלם גימוק זה, שכן הבחינה הפיסקלית מראה באופן ברור על ירידה הצפויה בהכנסה בשיטת ה-99% ביחס לשיטות הקיימות, גם מבחינת היעול והעומס על האדמיניסטרציה, באה ההצעה להוסיף שיטה נוספת על השיטות הקיימות של תשלום דמי חכירה שנתיים, דמי חכירה ראשונים והיוון. הנסיון הקיים בהכנסת שיטת ההיוון הוכיח, כי החוכרים הקיימים לא הצטרפו אליה. מחברי ההצעה, הטוענים לליברליזם ולייעול, באו לענות על ליקוי זה שבהצעתם, על ידי חיוב ולו גם בכפיה, על החוכרים הקיימים להצטרף למסלול החדש.

מתקבל שהשיטה המוצעת אינה טובה למדי מהבחינה הפיסקלית, שכן היא מכבידה מבחינה אדמיניסטרטיבית ובעיקר, היא נוגדת את חוק היסוד, בהוותה צורה מוסווית למכירה, ואינה מבטיחה מפני היסכנה של מכירת אדמות המדינה לזרים.

מסתבר, כי האמת הפשוטה ביחס להצעה היא המניע האידיאולוגי של העדפת הקניין הפרטי על קרקעות המדינה כלפי הבעלות הלאומית עליה ובהעדר אומץ לערער בגלוי על חוק היסוד או בשל שיקול פוליטי שיתקשו להעביר הצעה למכר גלוי – נאחזו בהצעה לחכירה שכמוה למעשה כמכר לכל דבר.

אין תימה שההצעה עוררה התנגדות תקיפה מצד חברי הדירקטוריון של הקק"ל הרואים בה התכחשות לאמור בכתב האמנה של שמירת החוק האוסר על מכירת קרקע. אולם ההצעה עוררה התנגדות גם בקרב נציגי הממשלה. שכן חוק היסוד בדבר

איסור מכירה אינו מיוחד לאדמות הקק"ל, שמעמדן מבחינה זו מובטח במיוחד באמנה, אלא לכל מקרעי המדינה, וגובר החשש להידרדרות ואבדן הבעלות הלאומית גם על הקרקעות החקלאיות.

את ההצעה בדבר חכירה בתנאי תשלום של 99% מערך הקרקע יש לראות כהצעת מכירה לכל דבר בשל הנימוקים דלקמן:

שליטת הצעת ה-99% אינה מחייבת תוספת שיטות חכירה אלטרנטיביות. מדדי ניות קרקעית מחייבת קיום יציבות בה והמנעות מניסויים פזיונים חדשים לבקרים ולאמפרוביזציות מדיניות, על אף הביקורת על הזכויות המוגבלות שבשיטת ההיוון הקיימת יש לקחת בחשבון שהיא פוטרת את החוכר מתשלום דמי חכירה שנתיים מדי שנה בשנה מתשלום דמי חכירה ראשוניים ומתשלום דמי הסכמה. לעומת זה נשמרת זכותו של המינהל לגביית דמי היתר בעד שינוי יעוד או ניצול אחר של הקרקע. האמור הוא בשיכונים ציבוריים רוויים ובה שיטה זו מוצדקת אם אמנם מוכיח הנסיון כי השליטה של המינהל מבחינת הבעלות אינה מספקת – יש לחפש דרכים לתיקון הדבר וכן לעשות תיקונים לצורך פישוט נוהלים.

הנסיון הקיים מוכיח, כי אין להרחיב את תחולת שיטת ההיוון על שיכונים בלתי רוויים ועל קרקעות בלתי מפותחות. באלה יש להמשיך ולקיים את שיטת תשלום דמי חכירה ראשוניים. למטרת חיזוק שיטת החכירה יש להמריץ תחיקתו של חוק החכירה שיגדיר באופן ברור ועל יסוד הנסיון הקיים את הזכויות והחובות של החוכרים מהמוסד המחכיר.

לפני פרטום והחברת נתקבלה ותלאת המרעצה הדוחה, בהתנגדות של קול אחד, את ההצעה בדבר חכירה בתנאי תשלום של 99% מערך הקרקע.