

עם פנים לשיפור שיטת החכירה וחיזוקה

ואפליקטיביות, והשלמתן בקשר להקצאת קרקע ובעיקר להתקשרות בין המחכיר לבין החוכר ועוד. באוכלוסיית החוכרים, המונה 500.000 בתי-אב, קיימת רב-גונית בחוזים שלא תמיד מבטאים את קווי היסוד של המדיניות הקרקעית ב-קשר לזכויות וחובות הלאום כבעל הקרקע ולזכויות ולחובות של החוכר.

לדעת משפטנים, בתנאים של החוזה המצוי טמונה פצצת זמן שעלולה להתפוצץ עם סיום חכירה נוספת. לדעתם, אחרי 49+49 שנים היא תתפוצץ על רקע זכויות החוכר על המהוברים לקרקע והזכות של המשך החכירה. אמנם יש לחלוק על הנחה זו, אבל מתוך לימוד של ההתניות בחוזים עירוניים – בדבר אחד יש להסכים, כי אין בהירות מספקת בניסוח חלק מתחומים והם לא מבטאים תמיד את העקרונות והערכים שעליהם רצוי לבנות את המשטר הקרקעי בארץ, עקרונות שבאו לביטוי בקרן הקיימת ולאחר מכן במדינת ישראל, עם כריתת אמנה בינה לבין הקרן הקיימת לישראל מ-28.11.61.

אליבא דאמת, משפע של גוססאות ה-חוזים, גם מחוץ למצבו של החוכר בעת סיום של שתי תקופות החכירה של 49 שנים, קיימות עוד אי בהירויות נוספות בחוזים. אני מצטט את לדוגמה העלול לעורר חששות ואי הבנות. מדובר בגוסס אחד על חוזה של מינהל מקרקעי ישראל (ס' 18א): „, אם הדירה נהרסה או ניוקה באופן שאינה נאותה עוד לשימוש למטרות לפי החוזה הזה, חייב החוכר לפנותה או לתקנה באופן שתהיה מתאימה

מועצת נוקרעי ישראל דנה בחודשים מרץ–מאי 1987 במסקנות ובהמלצות הוועדה בראשותו של עו"ד א. גולדנברג, שמונתה ע"י שר החקלאות ז"ל ש. ארליך ב-9.3.82 והגישה את הדו"ח שלה ביום 26.1.86. מתפקידיה של הוועדה היה לבחון את יעדי המדיניות הקרקעית, לרבות הקצאת קרקע לבנייה למגורים ולצרכים ציבוריים, את הוראות חוק מקרקעי ישראל תש"ך 1960 וחוק מינהל מקרקעי ישראל תש"ך 1960, דרכי ביצועם ולהמליץ על שינויים כפי שיראה לה. מועצת מקרקעי ישראל בישיבתה מיום 26 במאי 1987 החליטה לדהות את הצעות הוועדה להקצאת קרקע בתשלום של 99% מערך הקרקע.

מן הדיונים ומן ההחלטה של המועצה אנו למדים שוב:

- (א) כי יש לשמור מכל משמר על העקרונות שקרקע הלאום לא תימכר, אלא תימסר בחכירה בלבד.
- (ב) כי שיטת החכירה הנהוגה היום דורשת שינויים והתאמה לתנאים ה-חברתיים והכלכליים של זמננו.

במשך כשבעים שנות קיומה של שיטת החכירה של הקרקע הלאומית, חלו שינויים בנוהלי החכירה בהתאם לצרכים שוטפים. עם כניון מועצת מקרקעי ישראל וקבלת החלטות על ידה ועל ידי ממשלת ישראל בדבר המדיניות הקרקעית מיום 17.5.1965, אמנם רק בכמה מגורים עוגנה השיטה בהחלטות מחייבות. במקביל להחלטות על המדיניות הקרקעית גדל הצורך בהחלטות ברורות

- 3) קביעת מחיר הקרקע;
- 4) זכויות וחובות המחכיר;
- 5) זכויות וחובות החוכר;
- 6) העברת זכויות חכירה;
- 7) דמי הסכמה;
- 8) דמי היתר;
- 9) דמי חכירה שנתיים ושעוריהם;
- 10) דמי חכירה ראשוניים;
- 11) תקופת חכירה ויובל חכירה;
- 12) שינוי גיצולת;
- 13) שינוי יעוד;
- 14) הוון דמי חכירה;
- 15) משכון החכירה;
- 16) הבטחת השקעות החוכר;
- 17) הפקעת קרקע;
- 18) השבת קרקע;
- 19) חברות ואיגודים כחוכרים;
- 20) ביטוח;
- 21) ביטול עסקות;
- 22) ערעורים וועדות ערר;
- 23) מינהל מקרקעי ישראל;
- 24) מועצת מקרקעי ישראל;
- 25) מסגרת נוסח חוזה חכירה.

חוק החכירה צריך מחד גיסא לשים קץ לאי ההבנות ולאי הוודאות שמרגיש החוכר בקשר לזכויותיו. ומאידך גיסא להעמיק את ההכרה בבעלות לאומית על הקרקע. כחצי מיליון חוכרים – ומספרם הולך וגדל – ראויים לכך, כי התקשוריותיהם עם מינהל מקרקעי ישראל, השקעותיהם וכן יתר זכויותיהם. ובפרט לתמורה נאותה בעבור השבחות. ימצאו עוגן בחוק.

גם לממוזנים על הקרקע הלאומית נדרש החוק שיבטיח טיפול אחיד ושווה לחוכרים ויקטין את החיכוכים עמם, ויבטיח כי אמנם הקרקע הלאומית תישאר קנין הלאום ומפירותיה יהנה הציבור כולו.

לשמש לאותה מטרה, תוך 3 שנים מיום שנהרסה או ניווקה כאמור". מה פירוש ניווקה? בלאי הדירה אחרי שימוש של יובל או שני יובלות זהו נזק שעל החוכר לתקן? האם תביעה כזו צודקת בכלל? על מנת להביא את תנאי ההתקשרות בין החוכר לבין המחכיר לביטוי הולם בחוזה החכירה וע"י זה גם לבסס את שיטת החכירה על יסודות ומונחים מוגדרים בצורה ברורה ובהחלטות להסל מצבי אי-וודאות, מוצע בזה לנקוט פעולות המובאות להלן:

א. חקיקת חוק חכירה

חוק המקרקעין תשכ"ט 1969 – מבוטל בעיקרו על בעלות ואינו מתחשב דיו בתנאים שנוצרו עם מסירת קרקע בחכירה לדורות. דרושים בי הוספות רבות ותיקונים אשר צריכים למצוא את ביטויים בחוק חכירה. את התיקונים צריכה מדינת ישראל ו/או הקרן הקימת לישראל ליוזם באופן דחוף.

הקשר המשפטי בין מחכיר לחוכר של קרקע הם מעניינו של חוק חכירה המוצע. עם תחיקת חוק חדיש יחול שינוי מהותי בהתקשרות בין המחכיר לבין החוכר. עד כה ההתקשרות היתה תוזית בלבד ובעתיד היא תחבס על חוק שהיה חוזה שייגזר ממנו.

ביחסים הקיימים בין חוכר למחכיר קיימות שתי בעיות. האחת – החלת החוק המוצע לעתיד, כלומר חוכרים חדשים, והשנייה – כיצד לאכוף את החוק החדש על העבר, דבר שידרוש בדיקה מעמיקה.

להלן הנושאים הצריכים להיכלל בחוק החכירה:

- 1) הקצאת קרקע בחכירה;
- 2) התקשרות בין מחכיר לבין חוכר;

ב. שיפור שיטת ההיוון

שיטת ההיוון שהונהגה במינהל ב-1974 כלפי שיכונים ציבוריים רוויים חדשים, ובשנת 1976 כלפי שיכונים ציבוריים וותיקים, הצדיקה את עצמה בעוצרה הגטיות למכירת קרקע כמקור יעיל כביכול להגדלת הכנסות. התקבולים מחוזרים שבשיכונים ציבוריים הרוויים החדשים הכניסו לקופות המדינה והקרן הקיימת לישראל סכומים גבוהים ועולים על כל הכנסה אחרת שגרשמי משום מה במינהל כהכנסות הון. לעומת זאת הכויבו ההכנסות מהמרת גביית התשלומים השנתיים של דמי הכירה לשיטת ההיוון בשיכונים ציבוריים ותיקים. כאשר ההיוון כלפי החוכרים החדשים הוא אובליגטורי הרי כלפי הוותיקים הוא וולונטרי ורק תנאים אטרקטיביים יכולים להביא את בעלי החוזים הישנים לידי החלטה לשלם סכומים גבוהים, בעת העברת הזכויות. כאשר נעשה הסכם בין מעביר הזכויות לבין מקבל הזכויות החדש לחלוקת ההוצאות כדי לפתור את מעביר הזכויות מתשלום דמי הסכמה, ההיוון הוא אטרקטיבי. צריך להחליט על הגובה אשר ימשוך את החוכרים הוותיקים שאינם מעבירים את זכויותיהם וממשיכים בחכירה כתיקה. עד היום כ-150,000 חוכרים היוונו את דמי החכירה ובתוכם כ-40,000 חוכרים יתיקים. שני דברים מאפיינים את שיטת ההיוון הקיימת:

1. הכנסה מיידית של סכומים גבוהים (שהיו נכנסים תקופה מתמשכת בעתיד) בניכיון ריבית ששעורה נמוך.
2. שחרור המינהל מטיפול מדי שנה בשנה בגביית דמי חכירה שנתיים ודמי הסכמה לתקופה של 49 שנים —

שני דברים שלפי דברי המינהל מכבידים עליו ועולים לו הרבה כסף. אחר: שנתקבלה החלטה לדחות את ההצעה של הקצאת קרקע ב-99%, נראה לי שאין היום מישור שירצה לחסל את ההיוון. יחד עם זאת כולם תמימי דעים שיש לשפר אותו. 12 שנים קיימת השיטה, אולם כדי לשפר צריך קודם כל ללמוד מן הנסיון ולהוציא לקחים. לצורך זה מוצע לעשות בדיקה מעמיקה של תוצאות הביצוע של החלטות מועצת מקרקעי ישראל משנות 1973—1976 בדון. השיפור של השיטה צריך להתבצע בכיוונים הבאים:

1. עשייתה יותר אטרקטיבית בשביל החוכרים הוותיקים ע"י העלאת שיעור הניכיון על ההיוון שהוא היום נמוך לעומת הריבית המקובלת בשוק הכספים.
2. לבדוק אפשרות להרחיבה על מגזרים מחוץ לשיכונים רוויים.
3. העמקת התודעה של החוכרים שהקרקע היא בבעלות לאומית, בין היתר, ע"י משלוח דפי מידע כל 3—5 שנים על תקופת ההיוון.
4. קביעת דמי חכירה שנתיים בעת העברת זכויות ועם סיום יובל חכירה, כתמריצים להפנות החוכרים להיוון.

ג. אופציה לתשלום דמי חכירה מדי שנה בשנה בהוצאות חדשות

יש לאפשר לסוגים מסויימים של חוכרים (כמעוטי יכולת) ובאזורים מסויימים לשלם דמי חכירה מדי שנה בשנה משחובת התשלום מובטחת במשכנתא ולא להוונם.

ד. הבטחת הזכות של בעל הקרקע לבחור את המועמד לקבלת הקרקע הלאומית בחכירה בעת:

1) הקצאתה הראשונה

2) העברת זכויות

לפי אמות מידה שתקבענה ע"י מועצת מקרקעי ישראל ו/או הנובעות מתקנות ההתאגדות של הקרן הקיימת לישראל. עקב מגבלות כספיות, יש לבדוק את האפשרות, כי במקום פדיון זכויות של המעביר ע"י המינהל הבוא, במקרים מיוחדים, הסמכות להטלת וטו להעברת הזכויות למועמד שאינו עונה על אמות מידה של חוכר אדמת הלאום, מבלי חובת השלום השווי של הנכס שהמעביר אמור היה לקבל בעבורו. על מעביר הזכות יהיה לחפש קונה אחר אם ירצה לממש את זכויותיו.

ה. ניסוח חוזה חכירה

1. ניסוח החוזה צריך להיות אחיד לכל מגזר ומגזר לפי אופיו. בכל החוזים צריכים להיכלל עקרונות בהתקשרות, זכויות וחובות של החוכר והמחכיר.
2. ניסוח החוזה יכול לכלול במקום בולט את התנאי, כי לבעלי מקרקעי ישראל זכות קדימה לרכישת הזכויות, ומי יהיה החוכר של אדמתם.
3. נוסח החוזה וכל התיקונים אשר יבואו במידת הצורך בעתיד יוצגו לאי-שור מועצת מקרקעי ישראל.

ו. הבטחת זכויות החוכר

1) שמירה על השקעותיו של החוכר בדירה/בית כאשר תוקף חוזה החכירה יפוג. הבטחת השקעותיו אלה צריכה להתבטא בחוזה חכירה בצורה

ברורה ומושלמת יותר מאשר בחוזים הקיימים.

2) תקופת החכירה היא ל-49 שנים ומובטחת הזכות לחידוש החכירה לעוד 49 שנים, התנאי שהחוכר ממלא את כל חובותיו בהתאם לחוזה. צריך לתת ביטוי לרצון המחכיר לא לסרב או להקשות על צאצאיו של החוכר המבקשים להמשיך לחכור את הקרקע שהוחכרה לאבות, ב-תנאי, כאמור, שיתמידו במילוי תנאי החוזה כגון ישיבה על הקרקע, פיתוחה בהתאם לחוזה — תנאים העונים על אמות המידה של חוכרי אדמת הלאום.

3. תובטח לחוכר זכות ערר בכל המקרים שיראה את עצמו מקופח בפני ועדה ציבורית והחלטתו של מנגנון המינהל לא תהא ארביטרלית.

4. פיצויים — כאשר מסיבות שונות תסתייב החכירה בתוך תקופת החכירה, החוכר יהיה זכאי לקבל פיצויים בעבור שווי המחוכרים לקרקע, השקעות ברכי-שתם, וכו', לפי הערכת שמאי ממשלתית.

ז. פירוט חובות החוכר

1. הצמודות למטרת החכירה. על החוכר להיות נאמן למטרת החכירה המוגדרת בחוזה.

2. דמי חכירה שנתיים תשלום דמי חכירה שנתיים במועדם ובתנאים כפי שנקבעו בחוזה החכירה או להיוזם.

3. דמי הסכמה תשלום דמי הסכמה המהייב את מע-ביר הזכות מהווה שלישי מהפרש מחיר הקרקע ביום קבלתה לבין מחיר הקרקע בעת העברתה. החוכרים אשר מהוונים את דמי החכירה לכל תקופת החכירה משוחזרים מתשלום דמי הסכמה. לכל העברת זכות דרושה הסכמת המינהל.

4. תוספת בנייה

אם בעת חתימת חוזה החכירה המקורי היתוו בתוקף תכנית בנין עיר שקבעה אחוזי בנייה שטרם ניצלו והחוכר החליט לנצל אותם, או אם התוספת בבנייה שהחוכר מבקש לבצע אינה עולה על 120 ממ"ר – החוכר פטור מכל תשלום ל- כינהל בעד הסכמתו לאשר תכנית תוספת בנייה כזו. מעל זכויותיו כנ"ל רשאי המינהל לתבוע דמי היתר.

5. שינויי יעוד

דרושה הסכמת המינהל לשינויי יעוד.

ח. סיכום

העלינו רעיונות והצעות על מנת להשפר את שיטת החכירה הרווחת בישראל. הכוונה היא לבסס את שיטת החכירה על בסיס חוקי ולחסל את אי-הוודאות האופפת את זכותו של החוכר לדורות למטרת מגורים בפרט.

ציבור החוכרים מאמין בכוונות הטובות של מחכיר הקרקע הלאומית החייב להגן על האינטרס הציבורי, שרחוקים ממנו השאיפות לנישול והחרמת השקעות החוכרים ברכישת דירה.

אליבא דאמת, אמונה זו היא לא רק נחלתם של החוכרים אלא גם מוצא את ביטוייה בשוק הקרקעות כאשר מחירי דירה על קרקע לאומית חכורה כמעט שמשותווים עם מחיר הדירה על אדמה פרטית. למרות העובדה שלפעמים, בהזדמנויות תיאורטיים, באה הערכה מטעם

שמאים, כי ההבדל הוא כ-25%. על מנת להסיר אבני נגף מהמשך התפתחותה של שיטת החכירה העונה על אינטרס הציבורי שיש בקרקע, ועל הבטחת זכויות החוכרים יש לפעול כדלקמן:

- (1) חסימת חוק חכירה.
- (2) פירוט זכויות חוכר עם תום החכירה, ובעת העברת זכויות.
- (3) סילוק אי ודאות של החוכר הנובעת מכך שדמי החכירה וכל יתר התנאים הפיננסיים הנובעים מההתקשרות החוזית בין מחכיר לבין החוכר ייקבעו לפי החלטות העתידות של מועצת מקרקעי ישראל או על ידי כל גוף שיבוא במקומה בעתיד לבוא.

(4) שיפור תנאי היוון של דמי חכירה שימשכו אליו את החוכרים החדשים וכן חוכרים ותיקים. קביעת משך תקופת חכירה סבירה למקבלי זכות חכירה בהעברה.

(5) קביעה בחוזה חכירה בצורה בולטת, כי הקרקע היא בבעלות הלאום וכי היא ניתנת בחכירה לדורות. על החוכר לדעת שיש לה קץ. את הדמיונות לכך יש לחזק ע"י משלוח הודעות לחוכר תוך תקופות קצרות.

עם הגשמת ההצעות הנ"ל ייעשה צעד גדול קדימה במשטר הקרקע בישראל, שיסודותיו מעוגנים במסירותנו ושמעיי גיה בחוקת היובל. נהיה שוב לארץ של קידמה ודוגמה לאומות העולם.