

”רפורמה במדיניות מקרקעי ישראל” – האומנם?

(לביקורת דו”ח ועדת רונן, 7.4.1996)

אורי פינקרפלד

מי קובע את המדיניות הקרקעית בישראל?

להלכה נקבע ש”הממשלה תמנה מועצת מקרקעי ישראל שתקבע את המדיניות הקרקעית שלפיה יפעל המינהל, תפקח על פעולות המינהל ותאשר את הצעת תקציבו שייקבע בחוק” (חוק מינהל מקרקעי ישראל – תש”ך-1960, סעיף 3).

החוק נותן בידי המועצה סמכויות נרחבות ביותר ומגביל אותה רק בעיקרון חשוב אחד הקובע – ש”מקרקעי ישראל, והם המקרקעין של המדינה, של רשות הפיתוח או של הקרן הקימת לישראל, הבעלות בהם לא תועבר, אם במכר ואם בדרך אחרת” (חוק יסוד מקרקעי ישראל, תש”ך-1960, סעיף 1).

אך בפועל אין הדברים כך. בעשר השנים האחרונות כמעט שלא נדרשה מועצת מקרקעי ישראל לדון ולקבוע את המדיניות הקרקעית בראייה כוללת ובהתאמה למטרות וליעדים הלאומיים, לטווחים הקצרים והארוכים. המציאות המשתנה בקצב מהיר מעלה בעיות חדשות לבקרים, מזמנת לחצים מכיוונים שונים ומועצת מקרקעי ישראל משמשת בקושי כ”חותמת גומי” להחלטות המתקבלות בממשלה או על-ידי השרים הממונים, יועציהם ועוזריהם. במצב זה מתקבלות במועצה החלטות רבות ומקוטעות, לפעמים גם סותרות.

”עקרונות המדיניות הקרקעית של ישראל” הוגדרו בהחלטת הממשלה בעקבות דיון ואימוץ המלצות ועדת ויץ.¹ עקרונות אלה נקבעו כדי לאפשר את ביצוע ”משימות המדינה בפיתוח הארץ, בקליטת עליה, בפזיור אוכלוסיה ולמאמצי המדינה במיזוג גלויות ובסתימת פער חברתי” (החלטת הממשלה, 2.5.1965).

מועצת מקרקעי ישראל אישרה אף היא את המלצות ועדת ויץ ב-17.5.1965 (החלטה מס’ 1 [עד מועד זה לא מוספרו החלטות המועצה]).

1 “הוועדה לבדיקת מדיניות הקרקע בישראל”. ועדת מנכ”לים – בראשותו של יוסף ויץ, ובהשתתפות: יי ארנון, מנכ”ל האוצר; ש’ בן-שמש, מנכ”ל קק”ל; ד’ טנא, שיכון; ד’ כוכב, תמ”ס; ע’ מסר, עבודה; מ’ סילברסטון, פנים; א’ עמיעד, חקלאות – פעלה מ-4.9.63 והדו”ח הוגש ב-7.7.64.

חשוב לציין ולהדגיש לפחות שלושה מהעקרונות:

- א. הקרקע תימסר בחכירה ולא במקר — בקביעה זו הממשלה והמועצה חזרו ואימצו את החזון התנ"כי ש"הקרקע לא תימכר לצמיתות", חזון שהיווה את הבסיס לפעולתה של קרן קימת מיום ייסודה ואת הבסיס לחוק ייסוד מקרקעי ישראל שחוקק עם הקמת המינהל.
- ב. רק קרקע מתוכננת תוחכר למשתמשים — בכך נקבע עיקרון חשוב של הפרדה בין תהליכי התכנון וזממת הביצוע, וזאת כדי להבטיח את עתודות הקרקע ליעדים הלאומיים.
- ג. שמירת הקרקע החקלאית ושינוי ייעודה — רק בהתאם לצורכי הפיתוח האמיתיים.

עקרונות מדיניות אלה הנחו את מינהל מקרקעי ישראל בקביעת הדפוסים לניהול השוטף של המקרקעין. צריכים היו כנראה לעבור עוד כשני עשורים עד שנעשה ניסיון לבחון מחדש את המדיניות הקרקעית וליישמה בניהול המקרקעין. בתקופה זו של פיתוח כפרי ועירוני רב-ממדים, לא התגבשה עדיין המודעות לחיסכון בקרקע. בשנים אלה נוסחו חוזי החכירה השונים. בצד הדח"ר (דמי חכירה ראשוניים) והדח"ש (דמי חכירה שנתיים), נוסף גם ההיוון (תשלום דמי החכירה השנתיים מראש לכל תקופת החכירה — היובל — 49 שנים) והתקבלו החלטות על הזכויות הנוספות שההיוון מקנה לחוכר. וטוב עשה שמחה ארליך ז"ל, לשעבר סגן ראש הממשלה ושר החקלאות, בתפקידו כיו"ר מועצת מקרקעי ישראל, במנותו ועדה —

ש"תבחון את יעדי המדיניות הקרקעית, לרבות הקצאת קרקעות לבנייה למגורים ולצרכים ציבוריים, את הוראות חוק מקרקעי ישראל וחוק מינהל מקרקעי ישראל ודרכי ביצועם" (מתוך כתב המינוי ל"ועדת גולדנברג"² (9.3.1983).

ביוני 1985 מתקבל דו"ח הביניים, ושר החקלאות החדש, אריק נחמקין, מבקש מהוועדה להשלים את הפרק העירוני ובכך לסיים את עבודתה. כך יצא, שלאחר קרוב לשלוש שנות עבודה מגישה הוועדה דו"ח חשוב, שיכול עוד היום לשמש כספר לימוד יסודי וממצה במספר נושאים: "תכנון ופיתוח תשתית"; "עתודות הקרקע"; "ערך הקרקע ומחירה"; "הקצאה וזכויות בקרקע עירונית"; "רישום המקרקעין"; "היחסים בין המינהל ליוזמים"; ו"מעמדו ומבנהו של מינהל מקרקעי ישראל" (שמות פרקי הדו"ח, ינואר 1986).

ובכל זאת, גם ועדת גולדנברג ניסתה "לאגוף" את העיקרון — "העקרון שנקבע בחוק מקרקעי ישראל לפיו לא תימכר קרקע הלאום אלא במקרים מוגבלים, נראה לוועדה נכון ומוצדק והיא גורסת כי יש לשמור על עקרון זה [...]" (דו"ח הוועדה, זכויות בקרקע עירונית, סעיף 7.1.3, עמ' 33) — כאשר המליצה: "לשכלל את שיטת ההיוון" ולתח זכויות נוספות לחוכר שהן "כמעט בעלות" ו:

"תמורת זכויותיו, עפ"י חוזה החכירה, ישלם החוכר למינהל 99% מערך הקרקע כפי שתוערך

2 הוועדה הציבורית לבחינת יעדי המדיניות הקרקעית: עו"ד א' גולדנברג — יו"ר; רות טובי — יועצת משפטית; עו"ד ד' ברזילי; עו"ד אורי מקובי; ח"כ אריק נחמקין; פרופ' ש' פוהריליס — מנהל הרשות לתכנון חקלאי; ח' צבן — מנהל מינהל פיתוח הקרקע, קק"ל; ש' רייזמן — מנכ"ל התאחדות האיכרים; אריכל א' יסקי; ד' שטרן — נשיא מרכז הקבלנים; מ' שמיר — מנהל ממ"י; עו"ד ב' לנגנטל.

ע”י השמאי הממשלתי כשהיא מוערכת בערכה המלא, עפ”י ייעודה ואפשרות ניצולה בהתאם לתכנית בניין ערים תקיפה ותוך התייחסות לניצול קרקע צפוי בעתיד קרוב ונחזה” (זכויות בקרקע עירונית, 7.2.3, עמ’ 35).

ממשלת ישראל דנה בדו”ח הוועדה ואישרה את המלצותיה. אולם מועצת מקרקעי ישראל, לאחר דיון רציני שנערך בהשתתפות מומחים נוספים, דחתה את הסעיף המקנה זכויות מפליגות לחוכר בחוזה המהווה כתשעים ותשעת האחוזים(!). היא ראתה בכך שינוי מחוק היסוד כמו גם סכנה לשמירה על קרקע הלאום. עם דחיית המלצה זו נגנו דו”ח הוועדה כולו מבלי שהתקיים דיון בסעיפים האחרים והחשובים. כך בוזבזה אפשרות ראויה לריענון המדיניות הקרקעית ולשיפור הניהול של המקרקעין.

בעשור השנים שלאחר ועדת גולדנברג (1986-1996), שהיה עשור סוער ביותר, חלה התפתחות גדולה: גלי העלייה הגואים, צמיחה כלכלית מהירה, משברים בחקלאות ובהתיישבות, פעולה נדל”נית בלתי מבוקרת והאמרת מחירי הדיור – כל אלה הגבירו את הצורך בבחינה מחודשת של המדיניות הקרקעית. כך קמו ועדת פוגל – ”לבחינה ולישום החלטות מועצת מקרקעי ישראל לשינוי יעודן של קרקעות חקלאיות” (1994),³ וועדת צבן – ”לבחינת היערכות מחודשת בנושא קרקע עירונית” (1995).⁴

בשנתיים-שלוש האחרונות ניסה מינהל מקרקעי ישראל לפתח כלים חדשים במגמה לשכלל ולייעל את ביצוע משימותיו – כמו ”חברות מנהלות” לתכנון, לפיתוח ולשיווק ו”מכרזי קרקע בשלבי תכנון” (מקב”ח). ובכל זאת, עדיין נשמעות בציבור טענות רבות נגד המינהל על שאינו ”מספק את הסחורה”, על כך שהוא ”ספסר הקרקעות הגדול במדינה” ו”מטרטר את האזרח ואת היום”. ואכן לא נמצאו עדיין תשובות ופתרונות נכונים ומספקים לבעיות עתודות הקרקע הזמינות לצרכים ולטווחים השונים, למחירי הקרקע והבנייה, לבעיות זכויות וחובות החוכרים ולרישום המקרקעין. באוקטובר 1996 מונה אריאל שרון, בתפקידו כשר התשתיות הלאומיות, ועדה חדשה לרפורמה במדיניות מקרקעי ישראל: פרופ’ בועז רונן – יו”ר, ד”ר צבי ליברמן, מר ארנון רבינוביץ והיועץ המשפטי לוועדה, וכן עו”ד שמואל זיסמן. ב-7.4.1997 מגישה הוועדה את סיכום עבודתה.

הרכב הוועדה

כבר בהרכב הוועדה כשלעצמו ישנו ליקוי: מדיניות קרקעית היא נושא רבת-חומי ורבים הם בעלי העניין הקשורים בו – משרדי ממשלה, מוסדות ציבור ואזרחי המדינה. לא במקרה הורכבו הוועדות הקודמות בצורה אחראית, מגוונת ומאוזנת יותר. בוועדת ויץ השתתפו מנכ”לים של שבעה

3 ועדת פוגל מונתה על-ידי הממשלה: א’ פוגל, יו”ר – מנכ”ל האוצר; י’ בשיא – מנכ”ל משרד החקלאות; א’ מזרחי – בינוי ושיכון; ע’ קלעגי – פנים; מ’ ורדי – מנהל ממי”מ; מ’ ריבלין – יו”ר קק”ל; ד’ לוי – נציב מס הכנסה; י’ גולני – מנהל החכנון, פנים; א’ הלפרין – יו”ר מטה הסדר הקיבוצים.

4 ועדת צבן מונתה על-ידי עוזי וכסלר, מנהל ממי”מ; ד’ צבן, יו”ר – ממי”מ; גבריאלה שלו, שלמה שטרן, יעקב ברנט, חיים פיאלקוף, אבישי ספיר, יחסי איגס ועזריאל לוי.

משרדים ממשלתיים וקק"ל. בוועדת גולדנברג, נוסף למשפטנים, היו גם מתכננים, אנשי קק"ל, התאחדות האיכרים ומרכז הקבלנים.

הרכב ועדת רונן המצומצם אינו כולל מומחים בתחומים הדרושים למכלול נושאי עבודתה. יחד עם זאת מן הראוי לציין ש"הוועדה קיימה למעלה מ-160 פגישות ודיונים בהם נשמעו דעותיהם של למעלה מ-250 איש ממגזרי המשק השונים" (מכתב הוועדה הפותח את הדו"ח). לכן תמוה מאוד שהוועדה לא מצאה לנכון להזמין את נציגי קק"ל, ורק לאחר שהתלוננו בפני השר על הזלזול וההתעלמות — ניאותה הוועדה להיפגש אתם. כיצד ניתן להסביר שעמדת קרן קימת לישראל, שהיא הגוף הקרקעי המשמעותי והוותיק ביותר, השותפה לממשלה ב"אמנה" ובהקמת מינהל מקרקעי ישראל, הושמעה רק כאשר דו"ח הוועדה היה כבר תחת מכש הדפוס וכמוכח שאין בו אפילו אזכור לעמדותיה המגובשות. האם הוועדה התכוונה מראש להמליץ על הפרטת הקרקע — עיקרון העומד בניגוד ברור לתפיסת עולמה של קק"ל?

כתב המינוי

"ואלה הנושאים שהוועדה מתבקשת לבחון:

- א. העברת בעלות בקרקעות מדינה בדרך של מכר [...] הכל תוך שמירה על אינטרסים לאומיים.
- ב. הגדרת זכויותיהם של מתזיקי קרקע חקלאית במקרה של שינוי ביעודה [...].
- ג. שיקום שכונות מצוקה בערים [...].
- ד. שימוש במשאב הקרקע כאמצעי להשגת פריסה של האוכלוסייה [...].
- ה. המעורבות הרצויה של מינהל מקרקעי ישראל בתכנון (מתארי ומפורט), מימון ושיווק של קרקעות.
- ו. דרכים להפחתת תלותו האדמיניסטרטיבית של הציבור בממ"י."

קיימים יחסי גומלין בין מדיניות קרקעית לבין ניהול המקרקעין וחשוב שלא לערבב ביניהם. במיוחד חשוב לשמור מכל משמר על כך שטובת הניהול הרצוי והיעיל לא תשפיע על קובעי המדיניות כדי להתאימה לצורכי המינהל; יעדי המדיניות הם אלה שצריכים להכתיב את דפוסי המינהל.

כשאנו בוחנים את הסדר שבו מופיעים ששת הנושאים שהוועדה מתבקשת לבחון נמצא, שהשימוש במשאב הקרקע כאמצעי להשגת פריסת האוכלוסייה מופיע רק במקום הרביעי. עולה החשש שיש כאן ערבוב מסוים בין יעדי מדיניות ואמצעי ניהול.

שאלה נוספת מזדקרת מתוך הניסוח של הנושא הראשון: "העברת הבעלות בקרקעות מדינה בדרך של מכר [...]" — האם מלכתחילה הייתה כוונה להפריד בין קרקעות המדינה לאלה של קק"ל? יש לציין שכתב המינוי לוועדת רונן ניתן על-ידי אריאל שרון, שר התשתיות הלאומיות, ולא דווקא כיושב הראש של מועצת מקרקעי ישראל.

המגזר העירוני — בנייה רוויה וצמודת קרקע

הוועדה נשענת על ההגדרה המסורתית המבדילה בין בנייה "רוויה" לבנייה "צמודת קרקע" —

כאשר בנייה רוויה נחשבת לבנייה למגורים של לפחות ארבע יחידות דיור בבניין של שתי קומות. זוהי הגדרה שאינה מתאימה כבר למציאות ויכולה לסתוף לשגיאות חמורות בקביעת המדיניות הקרקעית! חייבים לבחון את נושא צפיפות הדיור ולקבוע דירוג חדש שיתאים לצורכי התכנון החדשים. יש לבדוק ולקבוע מהי דרגת צפיפות הדיור וניצול הפוטנציאל התכנוני של קרקע שבה אין לצפות לתכנון-מחדש ולמחזור בדור הקרוב. חשוב ביותר שתהיה התייחסות שונה לזכויות החוכר בקרקע התואמת את דרגות הצפיפות השונות.

כאשר מלוא הפוטנציאל התכנוני של הקרקע מנוצל, אין לחשוש ממסירת זכויות מרביות לחוכר המחזיק בה. בבנייה “צמודת קרקע” וגם בבנייה בצפיפות נמוכה (הקרויה עדיין בנייה “רוויה”) – יש להקפיד ולהיזהר שלא לתת זכויות רבות מדי לחוכר, שכן דבר זה עלול לצמצם את השליטה המרכזית בעתודות הקרקע לצורכי הפיתוח של המדינה וכלל אזרחיה.

הפרטת קרקעות הלאום והמדינה – מקרקעי ישראל

כשאנחנו אומרים: “קרקע הלאום” למה אנחנו מתכוונים? מינהל מקרקעי ישראל מרכז בידיו את ניהול קרקעות המדינה, רשות הפיתוח וקק”ל – אלה הם מקרקעי ישראל. “קרקע הלאום” היא קרקע השייכת לעם היהודי – קרי, הקרקעות שהן בבעלות קרן קימת לישראל ורשומות על שמה. אמנם בכתב המינוי נאמר: “העברת בעלות בקרקעות מדינה”, אך בדו”ח הוועדה כולו אין למצוא הבחנה כזו.

לכל אורכו של הדו”ח אנו חוזרים ומוציאים את ההמלצה המרכזית להעביר את הבעלות על הקרקע בדרך של מכר לידיים פרטיות:

“ יועברו לבעלות פרטית כל הדירות המהוונות במגזר העירוני [...] הסדר זה יעביר בעלות בלמעלה מ-700,000 דירות וישחרר בעתיד את בעליהן מקשר כלשהו עם מינהל מקרקעי ישראל” (תקציר, עמ’ 6).

- מכירה מיידית של קרקע עירונית ע”י מ”מ ויוזמה לשינוי מתוכנן של יעוד קרקעות חקלאיות באזורים עירוניים ובשולי הערים” (פרק ב, 5.4.1).

- הועדה ממליצה על הפרטה מדורגת – שיווק קרקע בהיקף נרחב ובכך יהיו במשק גופים אחדים שיעסקו ביוזם, בפיתוח ובהשבחת קרקע” (פרק ב, 6.3, עמ’ 5).

- הועדה ממליצה באופן חד משמעי להעדיף העברת זכויות בעלות לחוכרים ולהתחיל בתהליך באופן מידי [...] (פרק ג, 1.3, עמ’ 17).

- הועדה ממליצה לפתוח בהליך חקיקה לרבות שינוי חוק מקרקעי ישראל על מנת לאפשר ביצוע העברת בעלות (פרק ג, 2.4, עמ’ 17).

- הועדה שקלה את סוגית העברת זכויות בעלות בתעשייה, מסחר ותיירות והחליטה שיש להעניק זכויות בעלות גם במגזרים אלה. הועדה ממליצה שהטיפול בהעברת הבעלות במגזרים אלה ידחה לארבע שנים [...] (מסיבות טכניות) (פרק ג, עמ’ 20).

- הועדה שקלה את מתן זכות הבעלות גם במגזר החקלאי [...] הועדה סבורה כי הנסיבות

הנוכחיות במגזר החקלאי אינן מתאימות לביצוע של העברת הבעלות [...] יהיה ראוי לשקול מחדש את הנושא בחיוב בעוד עשר שנים [...]” (פרק ג, 6, עמ' 20).
 - “הגדלת כמות הקרקעות המשווקות [...] המלצות שענינן מכירת קרקעות לציבור הרחב והפרטת הקרקעות יובאו ע”י הוועדה בדו”ח ההמשך” (פרק ה, 1.1, עמ' 34).

ההנמקה העיקרית להמלצות להעברת הבעלות לחוכרים היא ייעול עבודת המינהל ו”ניתוק הקשר בין החוכר לבין המינהל”. הוועדה לא בחנה כנראה אפשרויות אחרות לייעול. אין ספק שבתקופת המחשוב אפשר למצוא דרכים חלופיות שבהן ניתן לצמצם את הקשר של החוכר למשרדי המינהל עד כדי ניתוק כמעט מוחלט, ובעיקר כמובן אצל בעלי הדירות ב”בנייה רוויה”. העמדת נימוקי ייעול ושחרור מכבלי בירוקרטיה בראש סולם הנימוקים היא דוגמה מובהקת לאופן שבו טובת הניהול מכתיבה את המדיניות, וזאת כאשר המצב צריך להיות הפוך – יעדי המדיניות הם אלה שצריכים לקבוע את דפוסי הניהול!

הוועדה רואה בחיוב את האפשרות שקרקעות ירוכזו בידי גופים נוספים ולא מציינת כלל אילו סכנות טמונות בכך.

האם הפרטת הקרקעות והעברתן לידיים פרטיות תתרום לשמירה טובה יותר על “הריאות הירוקות” והשטחים הפתוחים ההולכים ומצטמצמים? האם “הגופים הנוספים” שירכזו בידיהם קרקעות יתרמו לזמינות גדולה יותר של קרקעות בזמן הדרוש לצורכי האוכלוסייה?

דו”ח הוועדה מעלה ספקות וחששות ואין בו תשובה לשאלות אלה; “דו”ח ההמשך” ילך כנראה באותו הכיוון, רק במנות גדולות יותר.

בצדק מציינת הוועדה, שלהעברת הבעלות לידיים פרטיות בדרך של מכר יידרש שינוי חוק. אך הוועדה טועה אם היא סבורה שדי יהיה בחיקוק סעיף 7.2 של חוק מקרקעי ישראל האומר:

“העברת בעלות במקרקעי המדינה או רשות הפיתוח [...] ובלבד ששטח כל ההעברות לא יעלה על מאה אלף דונם ובלבד שהעברת בעלות במקרקעי הקרן הקימת לישראל לא תעשה אלא בהסכמתה”.

ההצעה להכפיל או לשלש את המכסה של 100,000 דונם כחלק משינוי מדיניות מוצהר אינה טכנית בלבד; לשם כך יידרש שינוי חוק יסוד מקרקעי ישראל.

משום מה מתעלמת הוועדה מ”האמנה” שנחתמה ב־1961 בין ממשלת ישראל לקרן קימת לישראל ושהייתה הבסיס להקמתו ולהפעלתו של מינהל מקרקעי ישראל. “מקרקעי ישראל יתנהלו לפי חוק, לאמור על־פי העקרון כי האדמה אינה נמכרת אלא נמסרת בחכירה בלבד” (סעיף 4). האמנה היא חוזה תקף ככל החוזים, ושינויה דורש הסכמה של שני השותפים. המחשבה כאילו חילופי קרקע בין המדינה לבין קק”ל עונה על כך היא כמובן מוטעית או מטעה.

“מאה אלף הדונמים”

הוועדה שוגה בהמלצה כי –

“על מנת להתחיל כההליך העברת הבעלות אין צורך להמתין לשינויי החקיקה הנדרשים. ניתן לבצע את רישום הבעלות בהתאם למיכסת 100,000 הדונמים [...] עד היום נוצלו פחות מ-60,000 דונם ממיכסה זו. ניתן להתחיל באופן מיידי בהעברת בעלות בכ-50,000-100,000 יחידות דיור בבניה רוויה” (פרק ב, 3.9, עמ’ 19).

הרי לא סביר שמינהל מקרקעי ישראל יעמיד את המחוקק בפני עובדה וייצור תקדים עוד בטרם דן בהצעת שינוי החוק וחוק היסוד. הדבר מזמין סיבוכים משפטיים רבים ומיותרים. אם אצה לה הדרך, מוזר מדוע הוועדה לא הציעה להשלים את מכסת מאה אלף הדונם במבצע של מכירת שטחים מיוחדים המתאימים לפיתוח מזורז למגורים ולתעסוקה?

תכנון

הוועדה מציינת בצדק ש“לא קיים מחסור במשאבי תכנון. מדינת ישראל משופרת בכוחות מקצועיים”, ובכל זאת – “אין ניצול טוב ומלא של הקרקע, ניצול הקרקע הוא בזבזני [...] וכתוצאה מכך קיים גם חוסר יעילות וניצול לא נכון בתשתיות ובמערכת הכבישים” (פרק ב, 5 (א) (ב), עמ’ 14) – תיאור נכון וקולע. ואכן ידועה היטב חולשתו של התכנון הממלכתי המרכזי. כלומר, אין שליטה מספקת על הזימים ועל המתכננים. יכולות להיות תכניות טובות ברמה הנקודתית והמקומית שאין בהן התחשבות ותיאום עם הצרכים הכלליים ולטווחים הרחוקים. כך קורה שבמקום שהתכנון הסטטוטורי המרכזי ישלט ויכתיב את הביצוע בהתאם לתכניות הארציות והמחוזיות, מלמעלה כלפי מטה – בפועל, הלחצים השונים של רשויות וזימים הנתמכים על-ידי אח“מים למיניהם, פועלים ומכתיבים בכיוון ההפוך; כך נוצרות בשטח עובדות שגויות ובלתי הפיכות.

הוועדה מתארת את המצב בתחום הבין-משרדי:

“אין היום בעל בית’ לתהליך הדיור, משנה לשנה נעשה התהליך קשה יותר, ביחוד בתאום בין משרדי הממשלה השונים, גורמים ממשלתיים ומקומיים [...] תהליך האישור הסטטוטורי מלווה בעיכובים [...] המצב ילך ויחריף [...] וחייבת להיות יד מכוונת מתאמת ברמה לאומית. על המינהל להתאים עצמו לשמש בתפקיד זה” (פרק ב, 5.1, עמ’ 14).

הוועדה מייצגת למינהל מקרקעי ישראל מקום מרכזי בתכנון הממלכתי. תפקיד זה נתון סטטוטורית בידי מינהל התכנון במשרד הפנים, ושר הפנים הוא הממונה על המועצה הארצית לתכנון ובנייה. מעניין לדעת את תגובתם של המשרדים הממשלתיים הנוגעים בדבר בקשר להמלצה זו. מחד גיסא – “הגדלת ההיצע הזמין של קרקעות ע”י נוהל קפדני של תהליכי התכנון והאישור הסטטוטורי” (פרק ב, 5.4.1, עמ’ 15), אך מאידך גיסא:

"לשם כך תוגדר 'מפת מדיניות' של ממ"י [...] המפה תציין את השטחים המיועדים להפשרה ואת השטחים הירוקים והפתוחים ותהיה מבוססת על תכניות סטטוטוריות קיימות בשינויים קלים" (פרק ד, 2.2, עמ' 27).

"מפת המדיניות [...] תיקבע ע"י שר התשתיות הלאומיות בהתייעצות עם ראש מינהל התכנון במשרד הפנים ותאושר ע"י מועצת מקרקעי ישראל" (פרק ד, 5.1, עמ' 31).

ואכן משרד התשתיות הלאומיות כבר הכין והציג את המפה שתצורף כנראה לדו"ח ההמשך. האם הכוונה שמינהל התכנון במשרד הפנים יהיה גורם מייצג בלבד ואילו מועצת מקרקעי ישראל תהיה זו שמאשרת "מפת מדיניות" סטטוטורית?

"המקב"תים" – מכרזי קרקע בשלבי תכנון

בעיית זמינות הקרקעות לבנייה היא הבעיה העיקרית בעבודתו של המינהל בשנים האחרונות. במירוצו הבלתי נלאה לסגור את הפיגור בשיווק הקרקעות לבנייה, ניסה עוזי וכסלר, מנהל ממ"י הקודם, לשכלל ולחדש כלים להתמודדות עם בעיה קשה זו. בנובמבר 1994 העלה את הצעתו ל"שיווק קרקע בלתי מתוכננת" לדיון בוועדה לקרקע עירונית (ועדת-משנה של מועצת מקרקעי ישראל):

"על מנת להתגבר על הפערים שבין ההיצע לביקוש מתכוון המינהל לשווק קרקעות שעדין אין לגביהן תוכניות מאושרות. הערכת המינהל היא כי צעד זה ישרת מספר מטרות:

- א. הגדלה מהירה יותר של היצע קרקעות – לתכנון ובניה.
- ב. יצירת זהות אינטרסים בין המתכנן לבעל ענין בקרקע.
- ג. חיזוק ההתייחסות לקרקע כאל מלאי, לרבות מלאי בתהליך.
- ד. הגדלת הוודאות בזמינות הקרקע לבניה.
- ה. שימוש מושכל ויעיל יותר בקרקע."

(מינהל מקרקעי ישראל – קווי מדיניות לתכנית עבודה, נובמבר 1994).

הדיון בוועדה לקרקע עירונית היה קשה ומורכב. ההצעה עומדת בניגוד לעיקרון ולהחלטות הקודמות בדבר שיווק קרקעות מתוכננות בלבד. ההצעה (על-פי התכנית) לתת לזוכה במכרז אופציה למימוש יזמי של 20% מזכויות הבנייה, מעלה ספקות לגבי התועלת הצפויה וכן חששות מפני סיכוכים ארגוניים ומשפטיים. לכן החליטה הוועדה להמליץ על ניסיון מצומצם ומבוקר. ב-22.2.1995 מקבלת מועצת מקרקעי ישראל את ההחלטה על "מכרזי קרקע שהליכי תכנונה טרם הושלמו", המאשרת את הנספח שהונח בפניה –

"אופציה לרכישת זכויות בקרקע ולתכנונה [...] ולאחר שיבוצעו מספר מכרזים ולא יאוחר מחצי שנה [...] ימסור המינהל דיווח מפורט עליהם לוועדה לקרקע עירונית" (החלטה מס' 696).

עברו כבר למעלה משנתיים; דיון לא התקיים, אך סיכוכים רבים ישנם גם ישנם. מספר תביעות נגד המינהל מצויות כבר בצינור ההליכים המשפטיים. האם הוועדה הייתה מודעת לעובדות אלו

כאשר המליצה להמשיך במסלול הזה? “הוועדה מוצאת לנכון להמליץ על המשך פרסום מכרזים של אופציה בקרקע לא מתוכננת ככלי לקידום תכנון והקדמת זמינות הקרקע”; טוב לפחות שהיא מוסיפה ש:

“תנאי לפרסום מכרז לקרקע לא מתוכננת הוא שיתוף כל גורמי התכנון והרשויות המקומיות הדרושות לצורך המכרז בהליכי פרסום המכרז ומטרותיו” (פרק ה, 3.1, עמ’ 35).

הדבר אולי מוצדק מבחינת שיתוף גורמים נוספים, אך האם “תוספת” זו אכן תתרום לקידום המטרה המוצהרת?

מזורה ביותר המלצת הוועדה “לשכלל את כלי האופציה” ב”מכרז בו כמות היחידות שתיוותר בידי היזם תהיה שונה מ-20%, כמקובל היום, ותנוע בין 10% ל-100%”. הצעה זו אינה מפרטת לפי אילו אמות-מידה ידורגו אחוזי האופציה ומי בסופו של דבר יזכה וישלוט בזכויות הבנייה שיוצרת התכנית?

האם הוועדה בדקה אפשרויות נוספות, חלופיות, לזירוז הליכי התכנון – כמו, למשל, מכרזי תחרות מקצועית שבהם זוכה בעל התכנית הטובה ביותר ולא דווקא מי שמרבה במחיר? קשה להאמין שמכרזי “האופציה” לא ימשיכו לסבך את המינהל ובמקום להוות גורם מזרז רק יעכבו את הליכי אישור התכניות, שיווק הקרקע והתחלת הבנייה.

“המדיניות החקלאית במקרקעי ישראל”

פרק ד בדו”ח הוועדה דן בהרחבה ובפירוט רב בבעיות הקרקעיות של המגזר החקלאי, בזכויות החוכרים בעת שינויי ייעוד, באפשרויות לתוספת מגורים בקיבוצים ובמושבים, בפיתוח הקרקע לפעילויות כלכליות ועוד. המלצות הוועדה לביטול חלקי ולשינויים בהחלטות קודמות של המועצה בנושאים אלה (החלטות מס’ 717, 727, 737) עוררו סערה אצל המתיישבים ויצרו מחלוקת עם משרד החקלאות. שר התשתיות הלאומיות מינה ועדת שניים – מאיר בן מאיר, נציב המים מטעם משרד התשתיות ודני קריצ’מן, מנכ”ל משרד החקלאות – והטיל עליה את התפקיד לגבש מחדש את ההצעות בכל הקשור למגזר החקלאי ולהגיש אותן לדין חוזר בחודש יולי השנה. אין לדעת עדיין כיצד ייפול דבר ולכן לא עסקתי בכל הסעיפים של פרק זה; אך ברור כי ללא התייחסות למגזר החקלאי ולשינוי ייעודן של קרקעות חקלאיות יהיה המכלול חסר.

ההיוון

נושא ההיוון לא נכלל בין הנושאים שהוועדה התבקשה לבחון, וחבל. נראה שכבר הסתגלנו לשיטה זו ואיננו מסוגלים לחשוב אחרת. לאתר למעלה מעשרים שנה מאז יצא מסלול ההיוון אל שוק הקרקעות ראוי היה לערוך בדיקה יסודית על-מנת לבדוק אם השיטה אכן טובה והאם היא משרתת נאמנה את יעדי המדיניות הקרקעית, או שמא גרמה דווקא לשיבושים ולקשיים? ההיוון גורם לקשיים במימון, מאלץ לתת הנחות מפליגות, ולעתים אף מיותרות, במחירי הקרקע באזורים

המועדפים, ואילו בבנייה "צמודת קרקע" – הוא רק מצמצם את יכולת השליטה בעתודות הקרקע. לשם פריסה נכונה של האוכלוסייה ולעידוד הפריפריה, חשוב היה לתת הנחות גם במחירי הקרקע – אך אפשר גם לתת הנחות גדולות בדמי חכירה שנתיים לתקופת האכלוס הראשונה ועד לביסוסו של היישוב, במקום לתת את ההנחות לכל תקופת יובל החכירה.

הצורך לגייס 91% מערך הקרקע מיד עם גמר חוזה הפיתוח, מצריך אמצעי מימון גדולים ומכבידים. ההיוון יוצר קשר, מיותר אולי, בין מחיר הקרקע למחיר הבניין; ניתוק הקשר הזה עלול לסייע במניעת ספסרות ובעצירת עלייה בלתי מבוקרת של המחירים. חבל שנושא מרכזי כזה לא נבחן על-ידי הוועדה.⁵

דברי סיכום

דו"ח ועדת רונן עורר עניין רב: ציבור המשתכנים קיבל בברכה את "הבשורה" לקבלת בעלות על שבע מאות אלף דירותיו; ציבור החקלאים קיבל זאת בחששות ובדאגה לאדמתם ולגורל זכויותיהם על הקרקע שעליה התיישבו ואשר אותה הם מעבדים ומחזיקים; אנשי קרן קימת נחלצו להגנת "הקרקע" – שלא תימכר לצמיתות; ועובדי המינהל ובכיריו מתוסכלים ולא יודעים לאן נושבת הרוח.

אין ספק שחברי הוועדה עשו עבודה יסודית והוציאו מתחת ידם דו"ח חשוב. תיאור הרקע ממצה, ציון העובדות נכון בדרך-כלל, ניתוח התהליכים שהביאו למציאות בה אנו נמצאים – מעניין, ובעיקר חשובה הצגת התמונה של מחסור בקרקע והמתחייב ממנו.

ככמה נושאים מרחיב הדו"ח ומפרט, לפעמים אפילו עד כדי רמה של "הוראות אגף" המסדירות את הביצוע של החלטות המועצה בעבודה השוטפת של המחוזות. בנושאים אחרים מסתפקת הוועדה בהמלצות כלליות וקצרות בלבד. חבל שעבודת הוועדה התנהלה כאשר לא היה מנהל למינהל מקרקעי ישראל והמנהל החדש שהתמנה לא היה שותף לסיכום ולהמלצות.

הוועדה מבטיחה לנו "דו"ח המשך" שיעסוק ביתר פירוט בנושאים של מחזור קרקעות, רישום המקרקעין, חברות משכנות, קשר ממ"ע עם הבנקים, שעבודים וכלים פיננסיים נוספים לשיווק קרקע ופיתוחה.

לדעתי, השגיאה העיקרית בדו"ח הוועדה טמון בכך שהיא מתרכזת בפתרונות שאותם מציעה, כביכול, שיטת ההפרטה "הכל יכולה" לסעיפיה השונים, אך הדו"ח חסר מעוף ויצירתיות.

במאמר זה נגעתי רק בחלק מנושאי הרכים של הדו"ח, ובעיקר בסעיפים שנראו לי בעייתיים ואשר, לדעתי, ההמלצות לגביהם אינן נכונות או בלתי מספיקות. אותן ההמלצות הנראות לי, והן לא מעטות, לא הוזכרו כאן אך אני מקווה שתימצא הדרך ליישומן בעתיד.

⁵ ראה מאמרו של גדעון ויתקון ב"קרקע", מס' 37, דצמבר 1993.

לסיכום, טוב יעשו חברי הוועדה אם לאחר הדיונים שהיו, המאמרים שהתפרסמו והסערה שהתחוללה, יקחו את הדו”ח לבדיקה חוזרת ולעיבוד נוסף ויגישו, יחד עם ”דו”ח ההמשך” המתוכנן, דו”ח חדש ומשופר שיכלול תשובות הולמות ומלאות יותר לבעיות האמיתיות שהועלו בדו”ח הראשון.

נספחים:

1. כתב המינוי.

3 אוקטובר 1996

כתב מינוי

הנכם מתמנים בזה כועדה שתפקידה להמליץ בפני על מדיניות בתחומים מסוימים הנוגעים למקרקעי ישראל. פרופי בעז רונן יעמוד בראש הוועדה. ואלה הנושאים שהועדה מתבקשת לבחון:

- א. העברת הבעלות בקרקעות מדינה בדרך של מכר: בחינה של ההטורים הקיימים, עיצוב עקרונות חדשים - בהתאם לצורך - והצעת דרכים לביצוע, הכל תוך שמירה על אינטרסים לאומיים.
- ב. הגדרת זכויותיהם של מחזיקי קרקע חקלאית במקרה של שינוי ביעודה: בחינת ההחלטות הקיימות של מועצת מקרקעי ישראל בתחום זה ובדיקת הצורך בהתאמתן.
- ג. שיקום שכונות מצוקה בערים ע”י יצירת תנאים לבניה רוויה ומודרנית.
- ד. שימוש במשאב הקרקע כאמצעי להשגת פריסה של האוכלוסייה בהתאם למדיניות הממשלה.
- ה. המעורבות הרצויה של מינהל מקרקעי ישראל בתכנון (מתארי ומפורט), מימון ושיווק של קרקעות.
- ו. דרכים להפחתת תלותו האדמיניסטרטיבית של הציבור במינהל מקרקעי ישראל.

הנכם מתבקשים להגיש את המלצותיכם בהקדם האפשרי ולא יאוחר מתוך 6 חודשים. אנא הגישו דין וחשבון נפרד לכל נושא מן הנושאים המפורטים לעיל. בשל עתירות התלויות ועומדות עתה בבית המשפט העליון, אודה לכם אם בעדיפות ראשונה יוגש עד ליום 1.12.96 דו”ח לגבי הנושא המסומן ב’. מנכ”ל משרד התשתיות הלאומיות יעמוד עמכם בקשר על מנת לסייע בכל צרכי הוועדה, לרבות בעניין מינויו של מרכז הוועדה.

בטובה,

אריאל שרון
שר התשתיות הלאומיות

העתק:

מנכ”ל משרד התשתיות הלאומיות.
מנהל מינהל מקרקעי ישראל.

2. מכתב הוועדה לשר התשתיות הלאומיות.

7/4/97

לכבוד
מר אריאל שרון
שר התשתיות הלאומיות

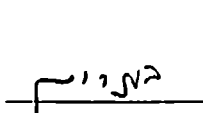
כבוד השר,

הנדון: דו"ח הועדה לרפורמה במדיניות מקרקעי ישראל

מצורף בזה דו"ח של הועדה.

1. מטרת הדו"ח להמליץ על עיקרי המדיניות הנוגעת למקרקעי ישראל בהתאם לסוגיות שהועלו בכתב המיניו.
הועדה קיימה למעלה מ-160 פגישות, ישיבות ודיונים, בהם נשמעו דעותיהם של למעלה מ-250 איש ממגזרי המשק השונים. כמו כן בחנה הועדה מאות מסמכים, דוח"ות ומוצגים.
2. לנגד עיני הועדה עמדו העקרונות הבאים:
א. חיפוש טובת המדינה לרווחת כל תושביה לטווח הקצר ולטווח הארוך.
ב. ראייה מערכתית כוללת (גלובלית) של תהליכים במשק.
ג. זיהוי בעיות תשרש של הנושאים שנכללו בכתב המיניו, והתמקדות בפתרונם.
ד. ביצוע רפורמה מדורגת ומבוקרת.
3. פרוט נוסף בנושאי שיווק מקרקעין, מיחזור קרקע עירונית, שיעבודים, השלמת רישום הדירות המנוהלות ע"י החברות המשכנות, ובנושאים אחרים יוגש בקרוב.
4. הדו"ח התקבל פה אחד.

בכבוד רב,


פרופ' עזר רונן
יו"ר הועדה


ארנון רבינוביץ'
חבר הועדה


ד"ר צבי ליט
חבר הועדה

3. תקציר הדו”ח.

תקציר

דו”ח זה מפרט לגבי הרפורמה במדיניות המקרקעי בישראל:
א. המטרות וזירות המגזר העירוני ובעלות פרטית

• יעברו לידי הממשלה זכויות המטרות במגזר העירוני.

• הזרות המטרות בבתי קומות וביניהן רווחי-ישראל בעלות על שם הזר, ללא תשלום, וכך יושו וביניהם יוכלו שרכשו זרות שגבו על קרקע פרטית. מיום אשר החלטות לא יגבו מיטל מקרקעי ישראל כל דמי חיוב וכל תשלום נסוף בזירות אלה, ולא תודש החיוב לתשלום גזית.

• דרישה המבנה המטרות יזוית, קועים ונתיים צמדו קרקע שלטו לשיטת מקרקעי ישראל היטלים ותשלום עבר מוצי וזכויות המבנה הקיימות שטרם עטלו, ומטעם נסוף שינוי כיעוספת בעלות”. לאחר תשלום זה יעברו הנטל לבעלות המלטה.

• הסדר זה יגביר גלילת כלכלת למעלה 700,000 זירות וישרר בעתה את גלילת הזירות פקסר כלשהו עם מיטל מקרקעי ישראל.

• לגבי זירות שטרם נרשמו ב”טאב” – הזרות הנכללת תובצע על ירושם הזירות בלשית רישום המקרקעי, ג. רישום זכויות במגזר החקלאי

• במטעם – הישטת המטרות למגורים, שחוק חלק מחלקה א’ ירשם על שם החבר (לא על שם האגודה) הכריזה מנהלת לזרות לאחר זמני החיר והיטלים כדן. גזית שטח המטרות מן השטח החקלאי **תמוגל המלטה** ינתן חיוב לתעביר זכויות בכל אחת מהזירות חזירי בגמד.

• **מגורים** – יסוק רישום הישטת המטרות בחוזר גבר, באכירה לזרות.

ג. גזית בעמית משולי הערים גיטה, ושיפור רב הקרקע החקלאית כ”ריאה ירוקה” המורבה לזרות **הכאס**

המנהל ירם סאמאם לתשלום זירות דיר בשטח העירוני, ולמחזור קרקע עירונית. שינוי יעד קרקע חקלאית קובל לשלל הערים והשדרו ב גזית רוזיה ונכספה. באזורים אלה השדר בית על מטל למסך את הביקושים ולנכיה לזכויות לזירה במחירי חזירי.

שינוי יעד קרקע חקלאית בזכות המנהל יותר רק לפי **פסק** שחאשר בטמנת מקרקעי ישראל.

ד. עיבוי גזית במטעם
בכפף לתשלום דמי חיוב והיטלים כדן, יותר במטעם בעלות בישטת המטרות למגורים, שחוק חלק מחלקה א’, ותן נטל מוצי על השחית קיימות. בעשן זה ותן גזית בעלי מנובלת למגורים בכפף לתכניות השטרר הסטטוטוריות בכפף לתשלום דמי הכיר והיטלים כדן. תותר שחירות מלטה של גזית זו.

ה. עיבוי גזית בקיבוצים
קיבוצים תותר גזית בעלי מנובלת למגורים בישטת המטרות של הקיבוץ בכפף לתכנית המטרר הסטטוטוריות ובכפף לתשלום דמי הכיר והיטלים כדן. תותר שחירות מלטה של גזית זו.
ו. המצוי בשינוי יעד קרקע חקלאית יוגדל באזורי עדימות לאומית וקטן במרכז הארץ
באזור עדימות לאומית א’ יגדל המצוי ל 40 אחוזים, באזור עדימות לאומית ב’ יגדל המצוי ל 30 אחוזים, והמצוי בותר אזורי החרץ יחיה ל 10 אחוזים.

ז. הרחבות קיבוצים ובמטעם (החלטה 737) באזורי עדימות לאומית
החלטה מנחת מקרקעי ישראל 737 חשאר בעשן באזור עדימות לאומית ב’. באזור עדימות לאומית א’ יגדל מספר הזירות המטרות לזכות לפי החלטה זו ל 100% מ”מקן החלטות. בכפף לכך יותר גלילת בישטת המטרות בקיבוצים וישטת המטרות המטרות המטרות במטעם.

ח. ביטול החלטה 737 באזורים שאינם אזורי עדימות לאומית
באזורים שאינם אזורי עדימות לאומית א’ וזי תבטל החלטה 737 בתאריך 1/1/98. נתון חיוב באזורים אלה לגזית בישטת המטרות למגורים במטעם, ובישטת המטרות בקיבוצים.

ט. ביטול החלטה 737 באזורים שאינם אזורי עדימות לאומית
החלטה 737 – המטרות יזמויות בעת למטרות העמוקה במעמית, מסחר וזירות – תבטל בכל הארץ כפעט באזור עדימות לאומית א’ ב’. החלטות עזרות שטרם מסחר, תעמיה וטמחים אחרים שלא למגורים. תועדח ממלטה שיגו מרכזי העמית, תיירות ומלטה במטרות גזי של יאושט, בתמיה למניות הסטטוטוריות. נתון חיוב לגזית לזכרים אלה במטרות החלטות הכללית לפיטוי בעת שינוי יעד.

י. שינוי קרקע בחוקך גרחה
המנהל ישוק לזכויות קרקע מנוברות בכל שלבי התכנון והמיתות. המנהל יקוט במגזרן אשטריות לקידום ופעות על לזכויות קרקע מנוברות באזור המרכז. ימסך השימוש במכרזי אופציה לקרקע לא מנוכנת.

יא. כלים מעמיתים לשינוי וזכויות קרקע, ולחשבונו “צמד מחיר הקרקע”

המטח ממלטה על שימוש משוק התון לזכות מלטה קרקע ולהשקעה בגזירות “במדוי מחיר הקרקעי” חטא מחירי חזירי. כדן נתן חיוב לזון ולגדיל את מקורות המיטון לרכישת קרקע ומטרות, וכן להקטין את לךי בקימית השקעת על שוק חזירי.

יב. מכרזים ללא הגבלת מחיר
קרקע ישוק במכרזים. מכרז למגורים שלא ימח למחיר המיטעם ישוק שנית תוך שבמיתם, ויסכר לכל המרב במחיר.

יג. שחירות חזרים חזירי שוק מקרקעי עומש
תותר שחירות מלטה של חזירי מיתח של המנהל שרכשו במכרזים. המונה לזכר שוק מקרקעי עומש שיאפשר מסחר לפי שחירותם שיקבע על פי תרץ החיוב והביקוש.

יד. “חוק זרים”
יחוקק יחוק זרמי חאשר על זרים רכישת מקרקעי בעלות המנהל ובעלות פרטית. זרים הם מי שאינם אזרחי ישראל או מי שאינם וכאים לזכות כאלה בחוק תיק חשבות.