

# דו"ח הוועדה לרפורמה במדיניות מקרקעי ישראל

## (ועדת רונן)

### זאב כהן

#### 1. העקרונות המוצהרים

- לאחרונה פורסם דו"ח ועדת רונן לרפורמה במדיניות מקרקעי ישראל. מן הראוי להתייחס לחלק "שובר המוסכמות" שבהמלצות הוועדה.
- בדו"ח נאמר שלנגד עיני הוועדה עמדו העקרונות הבאים:
- חיפוש טובת המדינה, לטווח הקצר ולטווח הארוך, לרווחת כל תושביה.
  - ראייה מערכתית כוללת (גלובלית) של התהליכים במשק.
  - זיהוי בעיות השורש של הנושאים שנכללו בכתב המינוי והתמקדות בפתרון.
  - ביצוע רפורמה מדורגת ומבוקרת.

#### 2. המלצות הוועדה (תקציר)

- הדו"ח ממליץ לבצע רפורמה במדיניות הקרקעית בישראל כלהלן:
- העברת כ־700,000 דירות במגזר העירוני לבעלות פרטית.
  - רישום זכויות במגזר החקלאי
- במושבים: חלק מ"חלקה א" יירשם בחכירה מהוונת לדורות ע"ש החוכר והנחלה תופרד מהשטח החקלאי. ניתן יהיה להעביר זכויות בכל אחת מיחידות הדיר.
- בקיבוצים: "שטח המחנה" יירשם בחוזה נפרד בחכירה לדורות.
- בנייה צפופה, משולי הערים פנימה, ושימור רוב הקרקע החקלאית כ"ריאה ירוקה" וכרזרבה לדורות הבאים
- שינוי הייעוד של קרקע חקלאית ביזמת המינהל יותר רק לפי מפה שתאושר במועצת מקרקעי ישראל.
- עיבוי בנייה במושבים
- תותר בנייה בחלק מחלקה א, תוך ניצול מרבי של התשתיות הקיימות (כפוף לאישור תכנון).
- עיבוי בנייה בקיבוצים
- תותר בנייה בלתי מוגבלת בשטח המחנה (כפוף לאישור תכנון).
- הפיצוי על שינוי ייעוד קרקע חקלאית יוגדל באזורי עדיפות ויוקטן במרכז הארץ

- באזורי עדיפות לאומית א' יגדל הפיצוי ל-40% מערך הקרקע, באזור ב' ל-30%, ובמרכז – יקטן ל-20%.
- ז. הרחבות בקיבוצים ובמושבים (החלטה 737) באזור עדיפות לאומית באזור עדיפות לאומית א' יוגדל מספר היחידות ל-200. באזור עדיפות לאומית ב', יישאר המצב בעינו.
- ח. ביטול החלטה 737 באזורים שאינם אזורי עדיפות לאומית.
- ט. ביטול החלטה 717 באזורים שאינם אזורי עדיפות לאומית.
- י. שיווק קרקע בהיקף נרחב
- המינהל ישווק כמויות מוגברות; ינקוט צעדים לקדם את זמינות הקרקע באזור המרכז; ימשיך במרכזי אופציה לקרקע בלתי מתוכננת.
- יא. כלים פיננסיים לשיווק ופיתוח קרקע ולחיסכון "צמוד מחיר קרקע".
- יב. מכרזים ללא הגבלת מחיר.
- יג. סחירות חופשית בחוזי פיתוח ויצירת שוק מקרקעין חופשי.
- יד. חוק זרים
- יחוקק חוק האוסר על זרים לרכוש קרקע.

### 3. כתב מינוי

- בכתב המינוי נתבקשה הוועדה לבחון את הנושאים דלהלן:
- א. העברת הבעלות בקרקעות מדינה בדרך של מכר [...] תוך שמירה על אינטרסים לאומיים.
- ב. הגדרת זכויותיהם של מחזיקי קרקע חקלאית במקרה של שינוי ביעודה [...].
- ג. שיקום שכונות מצוקה [...].
- ד. שימוש במשאב הקרקע כאמצעי להשגת פריסה של האוכלוסין [...].
- ה. המעורבות הרצויה של מ"מ" בתכנון (מיתארי ומפורט), מימון ושיווק של קרקעות.
- ו. דרכים להפחתת תלותו האדמיניסטרטיבית של הציבור בממ"י.

### 4. האם דרושה רפורמה?

- א. העברת דירות לבעלות פרטית
- דרושה רפורמה במדיניות מקרקעין כאשר המדיניות פגומה.
- למונח "רפורמה קרקעית" יש קונוטציה של "מהפכה", והשאלה היא – האם נדרשת מהפכה במדיניות הקרקעית והאם המדיניות נכשלה או שביצועה נכשל? בחוק היסוד של מקרקעי ישראל, ספר החוקים 29/7/60 עמ' 56, נאמר:
- "איסור העברת בעלות: מקרקעי ישראל הם המקרקעין בישראל של המדינה, של רשות הפיתוח או של קק"ל. הבעלות בהם לא תועבר אם במכר ואם בדרך אחרת."
- נשאלת השאלה: האם איסור המכירה נובע מכך שהמדינה זקוקה להכנסות מדמי חכירה, דמי

הסכמה, דמי היתר וכד' – או מתוך כוונה שהקרקע לא תועבר לנוכרים? נראה לי שאין ספק שהסיבה השנייה היא הדומיננטית. יתרה מכך, התועלת הכלכלית והחברתית שבגביית דמי החכירה מוטלת בספק משום שהיא כרוכה בחיכוך מתמיד וממושך בין האזרח למדינה, ההופך את המדינה לרועץ ולמטרה שנואה. מצד שני ההכנסה היא מזערית בלבד בסל ההכנסות הלאומיות.

הכישלון בטיפול בגביית דמי החכירה וכל הנובע הימנו, לרבות דמי הסכמה, הביא בשנות השבעים להחלטות בדבר היוון זכויות. אלא שרוב היוון הזכויות התבצע בחכירות חדשות וכך נותר זנב ארוך של חכירות בלתי מהוונות, שיצר חיכוך מתמיד עם המערכת.

לפקידי המינהל, כמו "לפקידי הברון", נדבקה סטיגמה שלילית. הפתרון שמתבקש הנו – המרת החוזים הקיימים בחוזים מהוונים לתקופה ארוכה, תוך ביטול כל הדרישות הביורוקרטיות הצמודות לעורפו של האזרח בכל מהלך כלכלי, לרבות אישורי בנייה, תוספת זכויות, שינוי שימוש וכד'.

העברת זכויות המחייבת אישורו של המינהל, לעומת זאת, צריך שתיעשה ללא כל ביורוקרטיה, ואולי בתשלום סמלי שנועד לכסות את ההוצאה הכרוכה באישור. בכך מושגות הוראות כתב המינוי של הוועדה, האומרות – שיש "להפחית את תלותו האדמיניסטרטיבית של הציבור בממ"י", ובמקביל "יישמו האינטרסים הלאומיים".

בהחלטתה מרחיקת הלכת בדבר מכירת הדירות והעברת הבעלות, עשתה הוועדה שירות דב שפוגע באינטרסים הלאומיים – בעיקר בתקופה שבה מכריזים השכם והערב על כוונות אויבים לרכוש מקרקעין בישראל.

## ב. בנייה באזורים חקלאיים

מיקום הבנייה באזורים עירוניים כחקלאיים ושיעור הבנייה הנם מעניינה של לשכת התכנון במשרד הפנים. התכנון חייב להתאים לדרישות המקובלות בשינוי ייעוד, אלא שגם מערכת התכנון לוקה בביורוקרטיה ובחוסר יעילות.

בנושא זה, מן הראוי להקדיש מאמצים בתחום הארגון והייעול מעבר למה שנעשה, לרבות חשיפה לציבור של מחדלי הוועדות, הפרטה של אישור התכנון וכד'. חשיפה משמשת דחף לייעול במערכת ביורוקרטית.

## ג. זכויות החקלאים על הקרקע

בשנים האחרונות נתקבלו החלטות אין-ספור באשר לזכויות החקלאים על קרקעותיהם, הן כמושבים והן בקיבוצים.

בכל מדינה שבה התיישב חקלאי במצוות המוסדות ועיבד את הקרקע משך תקופה מוגדרת, הוא זכה לזכויות בעלות. בארה"ב ידועות זכויות ה-Homestead (בעלות מלאה) המוקנות לחקלאים שהתיישבו ב"אזורי פיתוח".

הטורקים והבריטים העניקו זכויות למעבדים ומתיישבים ברשות המדינה בקרקעות מירי ומוואת. כך היה בכל מהלך ההיסטוריה.

בזכות הקיבוצים והחקלאים נקבעו גבולות המדינה והם זכאים לזכויות בקרקע, וודאי לזכויות

שאינן נופלות מאלה של שכניהם הבדווים או הערבים שהחזיקו בקרקע תקופה דומה. גם אם לא נתייחס לצדק שבהחלטות 727, 717 ו-737, הרי שהציבור התחיל להתרגל אליהן. הבעיות העיקריות ביישומן השוטף של ההחלטות הן בעיית המיסוי ותשלומי החובה הכרוכים בשינוי הייעוד שטרם הובהרו, וכן הנוסח המרתיע של ההסכם עם ממ"י, הנוטל מהחלקאי את כל זכויותיו ואילו את ממ"י אינו מחייב בדבר. אף כאן יישום ההחלטות ומיצוי החיוב שבהן מצריך פעולה אדמיניסטרטיבית ארגונית – ולא רפורמה מהפכנית אשר תפגע בחלק מהחלקאים, תרתיע משיתוף פעולה ותשבש את זמינות הקרקעות באזורים שבהם היא נדרשת. יש לזכור, שבידי המושבים והקיבוצים שטחי קרקע זמינים נרחבים המתאימים לתכנון אופטימלי; לפיכך יש למצוא דרך להשביע את רצונם ולשחרר את הקרקע. יש גם לזכור, שבכל מקרה אין המדינה מפסידה דבר שכן חלקה בעסקה נכבד ורווח החלקאים בעסקה ממוסה בשיעור שבחוק ושולי מבחינה ממלכתית.

אם ערך הקרקע למגורים במחוז המרכז, כמו במודיעין, הוא \$8,000 ליחידה לעומת מחיר דירה של \$150,000 – הריהו כ-6% משווי הדירה, כשלחלקאים נותרים 27% מהקרקע; דהיינו,  $6\% \times 27\%$  שהם 2% משווי הדירות. שיעור זה בטל בשישים ואינו מצדיק ביצוע רפורמה או מהפך בהחלטה 727. רפורמה גורמת לתסיסה בין החוכרים החלקאיים ולרחיית הפשרת הקרקעות. גם כאשר שווי הקרקע ללא פיתוח מגיע לכדי 35% משווי הדירה (בקרבת תל-אביב), הרי מה שנוותר לחלקאי הוא  $9.5\% = 27\% \times 35\%$ , ועל כך עליו לשלם מסים – כמו מס שבח, מס רכישה (מס רווחי הון) ומע"מ.

אין כל סיבה לעכב בינוי בגין 9.5%, שכן מחיר הדחייה כשלעצמו כבר עולה על 9.5%.

#### ד. רכישת מקרקעין על-ידי נוכרים – שמירה על אינטרסים לאומיים

מן הראוי היה לבצע רפורמה בתחום זה – דהיינו, לחוקק חוק ברור כמקובל בשווייץ, בצרפת, באוסטרליה, באירלנד, בחלק ממדינות ארה"ב, בגרמניה, בירדן וכו'. חוק זה יבטיח את קרקעות המדינה ואת קרקעות קק"ל מפני הסכנות הכרוכות במכירתן. באם אין נטייה לבצע חקיקה כנ"ל, יש להשאיר לפחות את קרקעות קק"ל במצבן ולא להציען למכירה – כפי שמוצע על-ידי ועדת רונן.

#### ה. סחירות חופשית – שוק מקרקעין חופשי

ניתן להרחיב את מכירת 100,000 הדונם – שעל מכירתן הוחלט עוד בשנות השישים – ל-200,000 דונם.

שיעור כזה, המהווה 1% משטחי המדינה, ייצור תמריץ כלכלי בשוק המקרקעין.

תמריץ זה ישמש פתרון לאוכלוסייה המעדיפה קרקעות פרטיות, ובמקביל – לא יזעזע את היסודות שנוצרו ושנועדו לשמר את קרקעות הלאום.

משאב הקרקע מהווה מנוף אדיר בקביעת הפעילות הכלכלית וניתן להשתמש בו באופן מושכל ליישום המדיניות כפי שיוחלט על-ידי המועצה.

הצעות אסטרטגיות כאלה ואחרות המתאימות לרוח הזמן ולדרישות הלאומיות, כגון היקף שיווק הקרקע, חיסכון צמוד "מחיר קרקע", מכרזים ללא הגבלת מחיר, מתן קרקע ללא תמורה

באזורי פיתוח, הקצאת קרקע לשיקום אזורי מצוקה – כל אלו הנם מתפקידיה ובאחריותה של המועצה.  
חברי המועצה חייבים להיות ערים לדרישות הזמן והלאום, ולהתאים את השיטות לדרישות. נדרשת רפורמה בניהול מקרקעין – אך יש להיזהר מלפגוע במטרות הלאומיות.