

הרפורמה במדיניות המקרקעין

דו"ח ועדת רונן – הערכה

גדעון ויתקון*

הוועדה לרפורמה במדיניות המקרקעין של מינהל מקרקעי ישראל מונתה על-ידי שר התשתיות הלאומיות ויו"ר מועצת מקרקעי ישראל, לבחינת מספר נושאים הקשורים במדיניות המקרקעין. הוועדה הרחיבה את המלצותיה עד להצעת רפורמה כוללת במדיניות המקרקעין. המלצות הוועדה הוגשו לשר התשתיות הלאומיות והוכאו לדיון במועצת מקרקעי ישראל.¹ בדיון הראשון במועצת מקרקעי ישראל נדחתה ההמלצה העיקרית בדבר מכירת הקרקע בדירות עירוניות רוויות ומהוונות, בשל התנגדות חלק מחברי מועצת מקרקעי ישראל ובעיקר נציגי קרן קימת לישראל. יו"ר המועצה והשר לתשתיות לאומיות גם הודיע באותו מעמד, שהוא דוחה בשלב זה את הגשתן של ההמלצות המתייחסות לקרקע חקלאית בשל התנגדות כל ארגוני החקלאים ותנועות ההתיישבות להמלצות.² ממשלת ישראל³ אישרה את המלצות הוועדה במסגרת החלטה כללית המאמצת את העקרונות שביסוד דו"ח הוועדה. לאחר החלטת הממשלה התקבלה גם במועצת מקרקעי ישראל החלטה עקרונית, על חודו של קול, תוך התנגדות כל נציגי קרן קימת במועצה. הצפייה היא, שההחלטה העקרונית תעובד לפרטיה בהמשך למסמכי מדיניות והחלטות שיאושרו במועצת מקרקעי ישראל. החלטות הממשלה מנחות את יישום המלצות הוועדה על-פי העקרונות האלה:

1. שימור מְרָבֵי של שטחים פתוחים ושטחים חקלאיים ושמירה על איכות הסביבה, תוך מתן מענה לצורכי הבנייה והפיתוח ובעיקר בשולי הערים.
2. הוזלת הדיור לצורך מתן מענה נאות – בהיקף ובמחיר – לרוכשי דיור בכל רחבי הארץ.

1 מדינת ישראל, הוועדה לרפורמה במדיניות מקרקעי ישראל, מוגש לשר התשתיות הלאומיות, כ"ט באדר ב תשנ"ז, 7 באפריל 1997. בוועדה השתתפו פרופ' בעז רונן (יו"ר), ד"ר צבי ליבר וארנון רבינוביץ.

2 בהחלטת הממשלה מיום 13.6.1997 נקבע ש:

"הממשלה רושמת לפניה כי בכל הנושאים הקשורים במגזר הכפרי והחקלאי, הוקם צוות משותף למשרדי התשתיות הלאומיות, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, משרד האוצר, ושם האגודות השיתופיות במשרד העבודה והרווחה, אשר יביאו המלצות לדיון הממשלה".

3 החלטה מספר 2156 של הממשלה מיום 13.6.1997.

3. הקניית בעלות לחוכרים של יחידות דיור הבנויות על קרקעות המדינה בערים (להחלטה זו התנגדו שלושה שרים).
4. הקניית זכויות לחקלאים במקרקעין המוחזקים בידם.
5. פריסה גאוגרפית מאוזנת של אוכלוסיית ישראל והמרצת הפיתוח באזורי עדיפות לאומית.
6. נקיטת פעולות כנגד השתלטות בלתי חוקית על קרקעות המדינה.
7. צמצום התלות הביורוקרטית של חוכרי מקרקעין במינהל מקרקעי ישראל.
8. פיתוח כלים חדשים לשיווק מקרקעין.

ברו"ח הוועדה ובהמלצותיה יש הצעות לשיפור הליכי העבודה במינהל מקרקעי ישראל בצד המלצות לשינוי יסודי במדיניות המקרקעין הכוללת בישראל. בניסוח ההמלצות יש עירוב בין המלצות שהן אבן היסוד למדיניות המקרקעין – כמו שינוי הבעלות במקרקעי ישראל⁴, לבין המלצות שהן במישור הטקטי או אפילו הלוגיסטי ואשר מהוות אמצעי להשגת המדיניות המוצעת. עירוב שני התחומים בהמלצות הוועדה מקשה במידת מה על זיהוי הנושאים שהם ביסוד הרפורמה המוצעת. לפיכך בחרתי לדון רק בחלק מהמלצות הוועדה, שעשוי להיות בהן יסוד למדיניות מקרקעין חדשה.

מה המטרות שהמדיניות מבקשת להשיג

במונח "מדיניות מקרקעין" מתכוונים בדרך-כלל לאסטרטגיה המגדירה את המטרות שהמדיניות רוצה להשיג, את הדרכים והאמצעים להשגת המטרות הללו, ואת המסגרות – הארגונית, המשפטית והמינהלית – לביצועה. להבנתי, ניתן לסכם את המלצות המדיניות החדשה בקווים כלליים כלהלן: מטרות המדיניות הקרקעית מיועדות ליצור זמינות קרקע לכל דורש, בעיתוי כנדרש ובמחיר סביר, תוך שמירה על עקרונות של תכנון ארצי ואזורי של פריסת אוכלוסיית המדינה, עידוד האזורים בעדיפות לאומית, וקביעת עקרונות לניצול יעיל וחסכוני בשימושי קרקע. הדרכים המוצעות להשגת המדיניות הן בעיקרן יתר פתיחות בניצול קרקעות המוחכרות לשימושים עירוניים – בדרך של מחזור קרקע עירונית, שינוי ייעוד, ניצול הקרקעות המוחכרות והרחבה מבוקרת של תחומי הערים על חשבון ניצול קרקע חקלאית ושטחים פתוחים. הכלי המשפטי המוצע למימוש הרכיב הקנייני ברפורמה כולל העברת בעלות ציבורית על קרקע למגורים לבעלי דירות בעיר וקביעת תנאים מקלים לניצול הקרקע, וזאת על אף האמור בהסכמי החכירה – שהקרקעות יישארו בניהול מינהל מקרקעי ישראל. ההמלצה בתחום הארגוני היא כינון המינהל כ"רשות" שתפעל לטובת המטרות העיקריות של מדיניות המקרקעין, פיתוח ושמירה על מקרקעי ציבור, תוך ביצוע

4 "מקרקעי ישראל" – כהגדרתם בחוק: מקרקעי המדינה, רשות הפיתוח וקרן קימת לישראל.

המדיניות במסגרת של "משק סגור", המאפשר ניצול ההכנסות מדמי החכירה ושימוש במקרקעין לשם השקעה בפיתוח וביצירת עתודות קרקע לעתיד.

במאמר זה אתייחס להמלצות המהותיות של הוועדה ולהיבטים הקשורים בִּפְנֵי הדיוני של הליך אימוץ המלצות הוועדה. בחרתי להתייחס גם לִפְנֵי הדיוני מאחר שהניסיון מלמד, שוועדות שעסקו בעבר ברפורמות במדיניות המקרקעין לא העלו דבר.⁵ פעולת ועדות אלו הסתיימה בלא כלום דווקא בשל הפְּנֵי הדיוני של תהליכי קבלת ההחלטות – ולא דווקא בשל אי-מקובלות המדיניות המוצעת על-ידי קובעי המדיניות.

בִּפְנֵי המהותי ניתן לחלק את המלצות ועדת רונן לארבע קבוצות מרכזיות:

- א. הפרטת הבעלות על הקרקע בדרך של הענקת זכות בעלות מלאה לבעלי דירות בבנייה עירונית רוויה ומהוונת. בעתיד, בעוד מספר שנים, תורחב העברת הבעלות גם לשימושי קרקע ולסוגי מבנים נוספים – קודם (כעבור ארבע שנים) לבנייה עירונית צמודת קרקע ובהמשך (כעבור עשר שנים) גם לבנייה למגורים בכפרים.
- ב. המלצות העוסקות בשינוי ייעוד קרקע חקלאית, הִסְדְּרֵי בינוי וחכירה בהתיישבות הכפרית, ועתיד מדיניות השמירה על קרקע חקלאית באזורי הארץ השונים.
- ג. המלצות לשיפורים בעבודת המינהל מתוך מגמה כללית של הקטנת תלות החוכרים במנגנון המינהלי של המינהל.
- ד. הצעות לשינויים בשימוש בקרקע כִּבְטוּחָה, והמלצות להרחבת זכות הקניין וזכות ההנאה שיש לחוכר מהקרקע.

ראוי לבחון גם את הפְּנֵי הדיוני בהמלצות הוועדה:

- א. הליך אישור הרפורמה כמכשיר לקביעת מדיניות מקרקעין בממשלה, בִּפְנֵי ובמועצת מקרקעי ישראל.
- ב. סמכות להחליט על מדיניות מקרקעין.

רפורמה במדיניות המקרקעין

במונח "רפורמה" משתמשים להצגת מדיניות חדשה שהיא כוללנית במהותה (אינטגרלית), שלמה בהצגת כל רכיביה (קוהסיבית), עִקְבִיבָה בהם (קונסיסטנטית) ושוקלת את כל השלכות הרוחב והעומק שיש לשינויים המוצעים. רפורמה שונה במהותה ממדיניות של ניסוי וטעייה, של תיקונים שוליים, או צעדִים נוספים שנועדו לשפר מצב קיים על-ידי נגיסה בשולי המדיניות הקיימת. המונח "רפורמה" מתייחס לתהליכי קבלת החלטות לטווח ארוך. רפורמה בתחום מדיניות המקרקעין היא מטבעה מורכבת ומכבידה, וזאת בשל היבטים של

5 למשל: דו"ח ועדת ד"ר גולדנברג משנת 1986; דו"ח ועדת צבן משנת 1995.

זכויות הקניין והזכויות המשפטיות החוזיות הכרוכים בה. החשש מפגיעה בזכויות מוקנות מכביד על נקיטת מדיניות אשר משנה באורח רטרואקטיבי את זכויות החוכרים, אלא אם מדובר בויתור חד-צדדי של המדינה והמינהל (ובאמצעותו – קק"ל או רשות הפיתוח) על זכויות לטובת המחזיקים בקרקע. את אמצעי המדיניות ניתן, כמובן, להחיל ללא מגבלות על הקצאות חדשות או על צעדים שיידרשו בעתיד, אלא שמשמעות ההגבלה להקצאות חדשות היא – שהשפעת ההחלטות במסגרת המדיניות החדשה תהיה שולית וקטנה.

יש לבחון את משמעות המונח "רפורמה" גם על רקע כוונת הוועדה לשמש כוועדת קבע, אשר תציע באורח מתמיד שינויים ושיפורים נוספים. נוכח מגמה זו, מתעוררת שאלת מעמד הוועדה כיועץ אישי לשר התשתיות העומד בראש מועצת מקרקעי ישראל, או כיועץ מקצועי של קבע למועצת מקרקעי ישראל, או כגוף מתווה מדיניות הבא במקום סמכות מועצת מקרקעי ישראל.⁶ עד כה הראתה הוועדה פתיחות לנהל משא ומתן על המלצותיה. מטבע הדברים מתעוררת השאלה – האם לאחר אישור עקרונות הדו"ח על-ידי הממשלה ומועצת מקרקעי ישראל, לפנינו, אכן, מדיניות מחייבת, קבועה וצקיבה, או שמא רק מצע לדיון במסגרת לשינויי מדיניות בעתיד.

הסמכות להחליט על מדיניות מקרקעין

נדרשת הבחנה בין החלטות שהן בסמכות מועצת מקרקעי ישראל בכפוף לחקיקה שבתוקף, לבין החלטות שהן בבחינת שינוי בחקיקה. אין עוררין על כך שמועצת מקרקעי ישראל, מכוח חוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך – 1960, מוסמכת להחליט על מדיניות המקרקעין שלפיה המינהל יפעל.⁷ עם זאת, אני מוצא לנכון להזכיר שמינהל מקרקעי ישראל אינו בעל הקרקע⁸ שבניהולו – אלא בבחינת מנהל, הפועל כשלוח מטעמם של בעלי הקרקע, קרי המדינה, רשות הפיתוח וקרן קימת לישראל.⁹ מבחינה משפטית, המינהל פועל כמורשה של

6 לפי חוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך – 1960, בסעיף 3 הוקנתה למועצת מקרקעי ישראל הסמכות לקבוע את מדיניות המקרקעין שלפיה המינהל יפעל.

7 סעיף 3 לחוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך – 1960.

8 בע"א 570/66 עבראללה בלעום ואח' נ' מינהל מקרקעי ישראל ואח', פ"ד (1), 109, נאמר על-ידי נ' ביהמ"ש – שהמינהל איננו אישיות אוטונומית אלא רק מנגנון מינהלי, המתמנה על-ידי הממשלה וכפוף לה והפועל כאורגן המדינה וכשלוחה. ראה גם את דברי הש' לנדוי (כתוארו אז) בע"א 141/75 מדינת ישראל ואח' נ' יעקב לוי, פ"ד (2) עמ' 510, 512, שם נדון מעמד רשות הפיתוח כבעלי הקרקע:

"נוצר מצב מיוחד עם חקיקת החוקים משנת תש"ך. ברם דבר אחד לא עשה המחוקק: הוא לא שלל מרשות הפיתוח את הבעלות עצמה, אלא הטיל על בעלותה הגבלות שונות, למען הגשמתה של מדיניות קרקעית אחידה במקרקעי ישראל כולם."

9 על מעמדם העצמאי של בעלי הקרקע עמד הש' ברנון בע"א 361/66 מדינת ישראל נ' משה ארכספלד ואח', כרך כ(3), עמ' 526, 530-531. שם נאמר:

בעלי הקרקע.¹⁰ המינהל הוא אורגן של המדינה ותפקידו נקבע בחוק ובאמנה לפעול כמורשה וכשלוח של קרן קימת לישראל ושל רשות הפיתוח שהם תאגידים עצמאיים. המינהל חייב בחובת נאמנות כלפי השולח ומוגבל כשלוח לייפוי הכוח כפי שנקבע בהוראות החוקים שקבעו את כינון המינהל,¹¹ בהרשאה שניתנה באמנה¹² בין המדינה לקרן קימת לישראל, ועל-פי תוקף ההרשאה שניתנה למינהל בחוק רשות הפיתוח.¹³ במדיניות המוצעת נכללות המלצות שנדרשת בהן הסכמת קק"ל בהתאם לחוק¹⁴ ולאמנה.¹⁵ המלצות אלו מתייחסות לשינוי הבעלות במקרקעי קק"ל, שינוי הבעלות במקרקעי הציבור בכלל והחלטות שיש בהן ויתור של קק"ל על פירות השימוש בקרקע (למשל, מסירת קרקע או שינוי ייעוד קרקע בתמורה שהיא פחותה מהתמורה הכללית המלאה). על מועצת מקרקעי ישראל מוטלת חובת הנאמנות מכוח השליחות של מינהל מקרקעי ישראל כלפי קק"ל. השאלה היא — האם החלטות מועצת מקרקעי ישראל צריכות להתקבל ביחסים של רוב ומיעוט, או שיש עקרונות של נאמנות שאינם נתונים לסמכות הנאמן להחליט בהם, כגון שימור הבעלות בידי קק"ל ושימור זכות קק"ל ליהנות מפירות השימוש במקרקעין.

בפן הדיוני, יש לבחון את מידת החופש של מועצת מקרקעי ישראל לקבל החלטות על אף האמור בהסכמי החכירה. מועצת מקרקעי ישראל רשאית לקבל החלטות על מדיניות המקרקעין מכאן ואילך. החלטות אלו יקבלו ביטוי בהסכמי התקשרות חדשים של המינהל

¹⁰ לפי סעיף 1 הנ"ל [בחוק יסוד: מקרקעי ישראל — ג.ו.] שלושה הם הגופים אשר המקרקעין הרשומים בשמם מהווים את מקרקעי ישראל: המדינה, רשות הפיתוח והקרן הקיימת לישראל. לצורך הבעלות במקרקעין מהווים הם שלוש רשויות נפרדות, שכל אחת מחזיקה בשלה, ואין אחת נעשית הבעלים של מקרקעי חברתה אלא בהעברה כחוק.

¹¹ כך נפסק על-ידי נשיא ביהמ"ש העליון הש' ארגנט בע"א 55/67, יהושע קפלן ואח' נ' מדינת ישראל ואח', פד"י כרך כ"א (2) עמ' 718, 724, בעניין תפקיד המינהל כמנהל מקרקעי רשות הפיתוח. בתיקון משנת 1960 לחוק רשות הפיתוח (העברת נכסים), התש"י—1950, נקבע בסעיף 10 שכל פעולה לפי סעיף 2(ב) לאותו חוק תיעשה על-ידי מינהל מקרקעי ישראל. פסק הנשיא אגרונט שיש בהוראה הרשאה, אך ההרשאה מוגבלת רק לפעולות המוזכרות בסעיף זה בחוק.

¹² על מעמדו של המינהל כשלוח ראה: ע"א 141/75 מדינת ישראל ואח' נ' יעקב לוי, פ"ד ל' (2) עמ' 510, 512.

¹³ סעיף 4 של האמנה בין המדינה לקרן קימת לישראל, שנחתם ביום 28.11.1961, דהיינו אחרי חקיקת חוק מקרקעי ישראל, התש"ך—1960, קובע שמקרקעי ישראל ינוהלו על-פי העיקרון — שארמה אינה נמכרת אלא נמסרת בחכירה בלבד.

¹⁴ חוק רשות הפיתוח (העברת נכסים), התש"י—1950, תיקון משנת 1960 בסעיף 10(1). עוד טרם כינון המינהל נקבע בפסיקה, שרשות הפיתוח היא תאגיד ציבורי ואינו מוסד המדינה. ראה: ע"פ 134/58 רשות הפיתוח נגד היועץ המשפטי לממשלה, פד"י י"ג, עמ' 722, 725; פי"מ, כרך ל"ט, עמ' 308.

¹⁵ האמור בשורה ארוכה של חוקים שהעיקריים בהם כוללים את חוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך—1960, חוק יסוד מקרקעי ישראל, חוק מקרקעי ישראל, התש"ך—1960.

¹⁶ האמנה שנכרתה בין קרן קימת לישראל למדינת ישראל בשנת 1961. האמנה שנוסחה כהסכם לכינון מינהל מקרקעי ישראל מגדירה, בין השאר, את גבולות ההרשאה והשליחות שניתנו למועצת מקרקעי ישראל ולמינהל מקרקעי ישראל בניהול קרקעות קרן קימת לישראל וקובעת כללים לניהול מקרקעי ישראל.

עם החוכרים והמחזיקים בקרקע. מאידך גיסא, לדעת, המינהל אינו רשאי לקבל החלטה המשנה באורח רטרואקטיבי את מצבו המשפטי של מי שקשור עם המינהל בהסכם שבתוקף. כך הרבר ביחס להתחייבות השלטונית (הסתמכות, הרעת מצב) של מועצת מקרקעי ישראל בהחלטות קודמות המוכאות עתה לביטול (החלטות 727, 717, 737 וכד'). תשומת הלב הופנתה להחלטות המופיעות בדו"ח הוועדה, שבהן מאצילה מועצת מקרקעי ישראל מסמכיותיה לגופים אחרים (הקצאת קרקע, תכנון ופיתוח על-ידי חברות ויזמים) והצעות החלטה שאין בסמכות מועצת מקרקעי ישראל לקבלן, מאחר שהן בתחום הסמכות של חוקים וגופים שלטוניים אחרים (למשל – מפת אזורי ייעוד הקרקע).

מכירת מקרקעי ישראל

ועדת רונן מציעה מכירה מידית של קרקע עירונית.¹⁶ ההמלצה למכירת קרקע עירונית המשמשת למגורים חוזרת במקומות שונים בדו"ח הוועדה.¹⁷ מניעה הם בעיקר הגדלת זמינות הקרקע לבינוי ולהקלת ההליכים לשינוי ייעוד הקרקע. מכירת קרקע היא גם חלק מהמכשירים הפיננסיים המוצעים כאמצעי לגיוס הון לענף הבנייה ולשימוש בקרקע ככטוחה כלכלית למימון. המכירה משרתת את המדיניות המוצעת להקטנת החיכוך בין החוכר למינהל בדרך של ויתור על הצורך באישורי המינהל לתוספת בנייה, ויתור על התשלומים למינהל בשל תוספות אלו, ויתור על זכות המינהל להתערב בהעברת זכויות חכירה וויתור על הוראות הנובעות מהסכמי החכירה. לדעת הוועדה, המכירה המלאה עדיפה על פתרונות אחרים – כמו היוון (91%) ל-49 שנים עם זכות הארכה, חכירה ל-98 שנים, היוון לפי 99% (דו"ח ועדת ד"ר גולדנברג), או חכירה ל-196 שנים (ועדת צבן).

ראוי לדון בשאלה – האם קרקע כבעלות פרטית מגדילה או מקטינה את זמינות הקרקע וכיצד היא משפיעה על מחירי הקרקע. במשך דורות האמינו בישראל שבעלות ציבורית "והרעיון של אדמת הלאום שלא תימכר לפרטים, היא אמצעי מובהק בדרך לתחיית ישראל בארצו וכיסוד אורגני במשטר מדינת היהודים לכשתקום, כחברה אנושית-יהודית צודקת

16 סעיף ב(5.4) וסעיף ג(2) בהמלצות הוועדה.

17 בהחלטת הממשלה מיום 13.6.1997 נאמר בסעיף א(3) "ינגד 3 קולות) – הקניית בעלות לחוכרים של יחידות דיור הבנויות על קרקעות המדינה בערים". משמע, הקניית הבעלות היא במקרקעי המדינה בלבד ולא במקרקעי רשות הפיתוח ומקרקעי קרן קימת לישראל. אינני סבור שיש כאן טעות סופר אלא רצון להימנע מסיבוך משפטי בקבלת החלטה בעניין שהממשלה אולי אינה מוסמכת להחליט בו ללא תיקון בחקיקה. יצוין שגם בהצעת חוק מקרקעי ישראל (הקניית בעלות בדירות), התשמ"א – 1981, הצי"ח 1535 מיום 31.3.1981, הוצע ש"בעל זכות" המבקש לרכוש את הבעלות בדירה – הוא מי שיש לו חוזה חכירה לדורות עם מינהל מקרקעי ישראל בקרקע שבבעלות המדינה או של רשות הפיתוח. בהגדרה זו לא נכללו מקרקעי קרן קימת לישראל. מהחלטת הממשלה מיום 13.6.1997 לא ברור מדוע צומצמה תחולת ההחלטה הגורעת גם את מקרקעי רשות הפיתוח על אף שאלו מותרים במכירה במגבלות החוק.

מבחינה מוסרית, ובריאה מבחינה כלכלית¹⁸ ואמצעי כנגד סכנת הספסרות בקרקע.¹⁹ גישה זו נוהגת כיום במרבית ארצות המערב, שם הוקמו גופים שמתפקידם לרכוש קרקע בדרך של "הקפאה" (צרפת), הפקעה (Eminent Domain בארה"ב) ורכישה (גרמניה) וזאת בנוסף ל"הפרשת קרקע לצורכי ציבור" הנדרשת כיום בתכנון הנערך ברוב ארצות המערב. בהצעת הוועדה נקבע מחסום של חוק נגד מכירת קרקע לזרים. הצורך בנקיטת אמצעים למניעת השתלטות זרים על המקרקעין שיימכרו, נכלל בהחלטת הממשלה מחודש יוני 1997. מחסום נגד מכירת קרקע לזרים הוצע כחקיקה בכנסת בתחילת שנות השמונים.²⁰ כבר אז הגיעו למסקנה שמדיניות של אינטגרציה כלכלית בשוק העולמי אינה מאפשרת חסימה אפקטיבית של רכישת קרקע על-ידי זרים באמצעות חקיקה. חוקים נגד מכירת קרקע לזרים קיימים מזה דורות בארצות רבות, אך יעילותם קטנה בשל היותם פתרון משפטי בדרך של רישום הקרקע על שם תאגיד מקומי הנמצא בשליטת זרים.

העברת בעלות על דירות — רק בנכסים מהוונים

העברת הבעלות על דירות בקרקע עירונית תיעשה בנכסים מהוונים בלבד, הרשומים בלשכת רשם המקרקעין.²¹ להערכת הוועדה, מספר הדירות בבנייה עירונית במקרקעי ישראל עומד על 700,000 דירות. על-פי נתונים שנמסרו לי ממינהל מקרקעי ישראל, קיימות במקרקעי ישראל כ-500,000 דירות בבנייה עירונית רוויה, שמהן 420,000 הן בהסכמי חכירה מהוונים וכ-76,000 בהסכמי חכירה שאינם מהוונים. על-פי ההערכה, כ-60% מהדירות שבהסכמי חכירה מהוונים רשומות בפנקס המקרקעין. הצורך ברישום הוכר מזה שנים ואף נקבע חוק מיוחד המסדיר את הרישום בשיכונים ציבוריים.²² מטרת החוק לקבוע הקלות ברישום שיכונים על אף האמור בחוק המקרקעין ובתקנות הרישום שהוצאו מכוחו של חוק זה — וכהן יצירת אפשרות לרישום על-פי תשריט, רישום בית משותף על יותר מחלקה אחת, רישום שטחים ציבוריים, רישום בית משותף ועוד. הרישום הוא תנאי להעברת הבעלות בקרקע, כי ללא רישום יהיה קושי מעשי בביצוע העברת הבעלות על שם החוכרים. לצורך העברת הבעלות יש להמציא לרשם המקרקעין אישורים על תשלום מסי מדינה ומסים מקומיים. ניתן אמנם להחיל בחקיקה מתאימה הקלות ברישום, דוגמת ההקלות שנקבעו בחוק רישום שיכונים

18 הציטוט לקוח ממאמרו של יוסף ויץ "לבעיות מדיניות הקרקע בישראל", רבעון לכלכלה, ינואר 1965, עמ' 341.

19 בעלות על קרקע ציבורית כמכשיר למניעת ספסרות הייתה אחת מההמלצות העיקריות של ועדת יוסף ויץ משנת 1963 לקביעת המדיניות הקרקעית, אשר אושרה בממשלה בשנת 1964 ונוסחה כהחלטה מספר 1 של מועצת מקרקעי ישראל בחודש מאי 1965.

20 הצעת חוק: חוק המקרקעין (הקניית זכויות לזרים), התשמ"א — 1980. הצעת החוק עברה בקריאה ראשונה של הכנסת והועברה לדין בוועדת הכלכלה של הכנסת.

21 סעיף ג(2.4).

22 חוק רישום שיכונים ציבוריים (הוראת שעה), התשכ"ד — 1964. הוראת השעה הוארכה מעת לעת.

ציבוריים, התשכ"ד – 1964. לכך נדרשת הצעת חוק הקובעת שבהעברת בעלות בקרקע למגורים, במקרקעי המדינה, לחוכרים לדורות, בחכירה מהוונת בקרקע עירונית – בכל אלה לא יחולו הוראות חיקוק האוסר או המונע פעולת רישום כל עוד לא הוכח ששולמו המסים, הארנונות, ההיטלים ותשלומי חובה אחרים המגיעים למדינה או לרשות מקומית. בהצעת החוק ייאמר, שהייתה פעולת הרישום מתבצעת ולא הוכח ששולמו תשלומי החובה, ירשום רשם המקרקעין הערה, שתשלומי החובה שחייב בהם מקבל הבעלות בקרקע לא שולמו. והיה והרשם נוכח ששולמו תשלומי החובה שלגביהם נרשמה ההערה – ימחק אותה.²³

מה משמעות פטור ממסים על העברת זכויות הבעלות

ועדת רונן מציעה ש"העברת זכויות הבעלות תבוצע ישירות על ידי המינהל ללא התערבות החוכרים, לא תחול חובת תשלום מסים בעת העברה זו".²⁴ הכוונה להמעיט בביורוקרטיה – רצויה, אך לא ברור כיצד ניתן להעביר זכות בעלות ללא התערבות מקבל הזכות. אמנם ברישום חכירות מהוונות על-ידי מינהל מקרקעי ישראל, בעת מבצע ההיוון, נקבע בתקנות פטור מהליכי רישום לפי סעיף 168 לחוק המקרקעין, התשכ"ט – 1969. אלא שבהעברת בעלות, מקבל הזכות חייב לחתום על השטרות להעברת הבעלות ולהוכיח בהודמנות זו שהוא הזכאי לקבלת הזכות (חזקות נוגדות, ירושות, רכוש משותף, נאמנויות, אפוטרופסות, אישיות משפטית שאינה כשירה לקבלת זכות הבעלות, רכוש לאחר הסדרי גירושין וכיו"ב). על העברת הזכויות מוטלים מסים שונים ולרשויות המקומיות יש אף זכות לעכב העברת זכויות בשל מסים שחובם לא נפרע. התקנות לפי סעיף 168 בחוק המקרקעין, התשכ"ט – 1969, קובעות שהוראות תקנות 8, 9 ו-11 לתקנות המקרקעין (ניהול ורישום), התש"ל – 1969, בדבר הליכי רישום, לא יחולו על רישום החכירה המהוונת.²⁵ הרעיון לפטור ממסים את העברת הזכות מוליך לרעיון רחב יותר של פטור גורף ממיסוי מקרקעין, שכן מדוע יחויב רוכש זכות בעלות במקרקעין מאדם פרטי במס רכישה ואילו רוכש במקרקעי ישראל יהיה פטור?

הוועדה ממליצה עוד, ש:

"מהמועד בו יאושרו ההמלצות על ידי מועצת מקרקעי ישראל ועד לרישום הבעלות בפועל ינהג מינהל מקרקעי ישראל בדירות המהוונות, גם לגבי היחידות שאינן רשומות בלשכת רשום המקרקעין, כאילו הוקנתה להם הבעלות"²⁶ – דהיינו לא תידרש פנייה למינהל לכל דבר ועניין".

23 הוראה דומה קיימת בסעיפים 6, 7 בחוק רישום שיכונים ציבוריים (הוראת שעה), התשכ"ד – 1964.

24 סעיף ג(3.3) בהמלצות הוועדה.

25 הוראה בנוסח דומה קיימת בתקנות המקרקעין (רישום תיקון תנאי חכירה) (הוראת שעה), התשנ"ה – 1995, שעניינן רישום היוון זכויות החכירה.

26 סעיף ג(3.6) בהמלצות הוועדה.

הוראה זו יכולה לחול על פטור גורף מכל צורך בחתימה ותשלום בדירות מהוונות בקרקע עירונית, אך לכל פעולה משפטית אחרת — כמו העברת זכויות חכירה, היתרי בנייה, ירושה, מחיקת הערות ורישום משכונות — תידרש חתימה בשם הבעלים הרשומים של הקרקע, דהיינו חתימת מינהל מקרקעי ישראל.

הוועדה ממליצה על תהליך העברת הבעלות ללא צורך להמתין לשינוי חקיקה²⁷ ולבצע את הרישום במסגרת היתרה ממכסת ה-100,000 דונם שנקבעו בחוק. הוועדה קובעת שעד כה נוצלו פחות מ-60,000 דונם מהמכסה. הכוונה המשתקפת מלשון חוק היסוד — מקרקעי ישראל, שפרט למקרים יוצאים מהכלל לא תועבר בעלות במקרקעי ישראל. המכסה של 100,000 דונם נועדה למקרים יוצאים מהכלל ולא כ"מנה" קבועה, שעם סיום ניצולה תיקבע מכסה נוספת. המכסה נועדה לאפשר למינהל מקרקעי ישראל גמישות מסוימת בכיצוע מדיניות המקרקעין ומטרתה לענות על צרכים חריגים וספציפיים המחייבים מכירת קרקעות.²⁸

הצעת ועדת רונן — מנוגדת לקבוע בחוק

הצעת הוועדה להחיל כלל או עיקרון של העברת בעלות במקרקעי ישראל מנוגדת לקבוע בחוק. הוועדה מניחה, כנראה, שהעברת התיקון לחוק נתונה מראש ודחיית התיקון היא רק עניין של משך הזמן הנדרש לפנסת לתיקוני חקיקה. אני סבור שאל לה לרשות ציבורית לקבוע מראש כיצד תחליט הפנסת ואל לה לפעול כאילו הפנסת כבר נתנה את הסכמתה לחוק המוצע. בוודאי שאל לה לרשות ציבורית לקבל החלטה על כלל גורף חדש של העברת בעלות במקרקעי ישראל בניגוד לאמור בחוק חרוט, וזאת בהסתמך על סעיף שאפשר גמישות מסוימת ומוגבלת ביותר. כמו־כן, דומני שאין כל ביסוס להנחה שעד כה נוצלו פחות מ-60,000 דונם מתוך ה"מכסה" שנקבעה בחוק.²⁹ מזה יותר משלושים שנה שמינהל מקרקעי ישראל לא דיווח בדו"חות השנתיים על היקף העברות הבעלות וניצול המכסה. נדרש, לפיכך, שמינהל מקרקעי ישראל ידווח במפורט על היקף העסקות להעברת בעלות במסגרת מכסת ה-100,000 דונם שנקבעו.

מקורו של הנתון "100,000 דונם" המצוין בסעיף 2(7) לחוק מקרקעי ישראל, התש"ך—1960, הוא בראשית המדינה, בעת שהפנסת חוקקה את חוק רשות הפיתוח

27 סעיף ג(3.9) בהמלצות הוועדה.

28 ד"ר אריה שסקין, "מסירת הזכויות בקרקע עירונית: חכירה או מכר", ועדת מקרקעי ישראל — הצוות המקצועי, תל-אביב, יוני 1982.

29 בחוות דעת מיום 13.12.1981 של היועץ המשפטי של מינהל מקרקעי ישראל, עו"ד א' קרני, בעניין הצעת חוק מקרקעי ישראל (הקניית בעלות במכנים), התשמ"א—1981, נאמר, שנמסר לו — ליועץ — שכבר נמכרו 83,000 דונם וכי אין בידיו פרטים על עלות הקרקע שנמכרה (קק"ל, מדינה או רשות פיתוח).

(העברת נכסים), התש"י – 1950. בחוק הישן, כטרם תיקונו בשנת 1960, בסעיף (4) הוגדרו סמכויות רשות הפיתוח:

"(4) למכור נכסים, להעבירם בדרך אחרת, להשכירם, להחכירם ולשעבדם; ואולם:

(א) רשות הפיתוח לא תהא רשאית למכור קרקע עוברת לציבור, או להעביר את זכות הבעלות עליה בדרך אחרת, אלא למדינה, לקרן הקיימת לישראל, למוסד שיאושר על פי פסקה זו כמוסד ליישוב ערבים מחוסרי קרקע, או לרשות מקומית; קרקע שנרכשה כך – זכות הבעלות עליה שוב אינה ניתנת להעברה אלא בהסכמת רשות הפיתוח, לגוף מן הגופים הנזכרים בפסקת משנה זו.

(ב) רשות הפיתוח לא תהא רשאית למכור מקרקעים, שאינם קרקע עוברת לציבור, אלא אם הוצעו תחילה לקרן הקיימת לישראל, והקרן הקיימת לישראל לא הסכימה לרכשם תוך תקופה שקבעה רשות הפיתוח.

(ג) הסך הכולל של מקרקעים שאינם קרקע עוברת לציבור, שרשות הפיתוח תמכור או שתעביר את זכות הבעלות עליהם בדרך אחרת לא יעלה על 100,000 דונם, אך לצורך פסקת משנה זו לא יובאו בחשבון מקרקעין שנרכשו על ידי גוף מן הגופים הנזכרים בפסקת משנה (א)".

מקרקעי רשות הפיתוח ומקרקעי המדינה נמכרו בארבע חטיבות גדולות:

- א. מקרקעין שנמכרו לרשויות המקומיות ובעיקר לתל-אביב, חיפה וירושלים.
- ב. מקרקעין שנמכרו לקבוצת בוני ערים (קי.בי.אי) לצורך הקמת העיר אשדוד.
- ג. מבצעי מכר של דירות רשות הפיתוח, מבצעי מכר לפירוק בעלות משותפת (מושעא).
- ד. מקרקעין שנמכרו לתאגידים שהוקמו על-פי חוק (למשל – רשות הנמלים והרכבות).

סמוך לאחר כינון מינהל מקרקעי ישראל, קבעה מועצת מקרקעי ישראל בראשות שר החקלאות דאז – משה דיין – את עקרונות המדיניות הקרקעית של מינהל מקרקעי ישראל. בסעיף 4 למסמך העקרונות נאמר:

"קרקעות המינהל המיועדות לפיתוח עירוני, יפותחו, ככל האפשר, על ידי הממשלה או באחריותה, ויימכרו או יוחכרו כשהם מפותחים".³⁰

החלטה זו עוכבה מיד לאחר קבלתה³¹ עד לקבלת ההחלטה העקרונית של הממשלה, ובעקבותיה של מועצת מקרקעי ישראל – בדבר מדיניות המקרקעין הקובעת, שקרקע לא תימכר אלא תימסר בחכירה בלבד.³²

30 החלטה מישיבה מספר 25, מיום 5.8.1963, בדבר "עקרונות למדיניות מינהל מקרקעי ישראל". באותם ימים טרם ניתן ספרור להחלטות מועצת מקרקעי ישראל.

31 החלטה מישיבה מספר 26, מיום 10.11.1963, בדבר "עייכוב ביצוע ההחלטה למכור קרקע למשתכנים".

32 החלטה מספר 1 של מועצת מקרקעי ישראל מיום 15.5.1965, בדבר "מדיניות הקרקע בישראל".

מחירי הקרקע – האם מונופול המינהל גורם לעלייה במחירי הקרקע?³³

ההתייחסות לבעלות ציבורית בקרקע היא בדרך-כלל כאל גורם ממתן. למדיניות הציבורית ולמעורבות הציבורית בבעלות על הקרקע נודעת השפעה מכרעת על כל מגזרי הפיתוח – הכלכלי, החברתי והקהילתי. פֶּשֶׁל בזמינות מספקת של קרקע כגורם ייצור, ימנע פיתוח תעשייתי ומסחרי, ויביא לתוצאות חברתיות קשות בשל חוסר אפשרויות בנייה לשיכון והבטחת שירותי הקהילה. במגזר הכפרי, אין חוסר מְיָדִי בקרקע לבנייה למגורים, תעשייה ומסחר, אלא שניצול לא מבוקר של קרקע חקלאית למטרות פיתוח עירוני, מקטין את פוטנציאל הקרקע למטרות ייצור חקלאי. לבעלות וזכויות קניין בקרקע יש ערך חברתי-כלכלי בכך שהקרקע מעניקה ביטחון סוציאלי, משמשת למגורים, לרווחה כלכלית ולפרנסה. קרקע היא משאב לאומי. בהבדל ממשאבים אחרים כמו הון, ידע, עבודה, סחורות ושירותים, קרקע אינה ניתנת לסחר בין-לאומי. קרקע אינה מתפלה, אפשר להחזיק בה לזמן ארוך, ועל כן הסיכון ברכישתה לצורכי השקעה נמוך. אי-אפשר לייצר קרקע, אבל ניתן להגדיל ולשנות את היקף זמינותה לשימושים נדרשים – כמו מגורים, תעשייה, חירות, מסחר ושירותים – על-ידי שינוי ייעודה. על אף שאין שוק בין-לאומי לקרקע, קיים שוק מקומי וסחר קרקעות הדומה לסחר במוצרים ותשומות אחרות. הגדלת היצע של קרקע מתוך מאגר הקרקעות הלאומי שתהא זמינה לפיתוח, והפשרת עתודות קרקע לשיווק ללא התניית ניצולה המְיָדִי, לא יביאו לשינוי במחירי קרקע, שכן ניתן לאגור קרקע כהשקעה. על כן, מדיניות מינהל מקרקעי ישראל היא להתנות את הקצאת הקרקע בניצולה המְיָדִי.³⁴

אם אכן נכונה קביעת ועדת רונן, שמונופול המינהל מייקר את מחיר הקרקע, יש לבחון, וזאת עוד טרם שמאבדים את המכשיר של בעלות לאומית כאמצעי לוויסות מחירי הקרקע – מדוע המינהל מייקר את הקרקע שברשותו. ייתכן אולי שיש פגם בשיטת המכרזים, או בהקצאה במנות קטנות מדי, או היעדר יזמה של פרויקטים גדולים, או היעדר פיתוח תשתיות-אב לפיתוח שטחים חדשים. בדו"ח הוועדה נאמר:

"למען הסר ספק, אין מטרת המינהל או מטרת מדיניות המקרקעין למקסם את התמורה ממכירת מקרקעי ישראל. קרקע תימכר במחירי השוק, ללא סבסוד, בכל עת, לשם קיום המטרות הנ"ל."³⁵

33 סעיף א(1)(ד) בהמלצות הוועדה.

34 החלטה מספר 1 של מועצת מקרקעי ישראל מיום 17.5.1965, הנסמכת על דו"ח ועדה לבדיקת מדיניות הקרקע בישראל, דו"ח שהוגש לראש הממשלה ביום 7.7.1964 (שחבריה היו: י' ויץ – יו"ר, י' ארנון, ש' בן-שמש, ד' כוכב, מ' סלברסטון, מ' בן זאב, ד' טנה, ע' מסר, א' עמיעד), קובעת כי:

"קרקע תימסר רק לאחר שהושלם תכנונה, ורק לשימוש ליעוד שנקבע לה בתכנון. הקרקע תימסר כשלב ראשון בדרך של הרשאה בלבד ואילו החכרת הקרקע תיעשה רק לאחר שיושלם פיתוחה והבנייה עליה בהתאם לייעודה."

35 סעיף ב(1) בהמלצות הוועדה.

בהיגד זה יש סתירה פנימית של דבר והיפוכו, כאשר מכירה במחירי השוק פירושה "מקסום" התמורה ממכירת הקרקע (או הזכויות בקרקע). רק מכירה במחיר מסובסד פירושה שאין "ממקסמים" את מחיר הקרקע – כי מדוע שיימצא מי שיקנה קרקע מעל למחיר השוק? הקושי הוא כיצד נקבע המחיר הֶרָאֵלִי של הקרקע כאשר המגמה היא להימנע מהתערבות המדינה בשוק המקרקעין. נניח שהמדיניות היא להקצות קרקע לכל דורש, ככל עת וככל אתר. עדיין, ללא מעורבות המדינה בפיתוח תשתיות־העל, מערכות הכבישים, המים, הביוב והחשמל שאינן נתונות ליזום הבודד, לא ניתן יהיה להשתמש בקרקע. הסתלקות המדינה ממעורבות בשיקולים של הקצאת הקרקעות עשויה ליצור מחסור חמור בקרקע, בשל אגירתה בידי יזמים שנשימתם ארוכה, ובמקום שמחירי הקרקע ירדו, הם דווקא ירקיעו לשחקים.

זמינות קרקע ורישוי השימוש בקרקע

ועדת רונן יוצאת בדרישה "להקלה בתהליכי רישום המתארכים 6-12 שנים"³⁶. השאלה העולה: על חשבון מה ניתנת ההקלה? אם הכוונה היא שהפקידים יעבדו במהירות וביעילות ומתוך תודעה של שירות לציבור – הרי ודאי שזו מדיניות ראויה, המחייבת לבחון היטב מדוע הדבר אינו קורה; אם הפְּוּנָה היא לוותר על אמצעים של הגנה על זכויות הפרט, הזכות להתנגד לתכנית, דרישה לטבלאות איזון וקבלת פיצוי הוגן, זכות ערעור בבתי־משפט, שְׁמָאוֹת וכיו"ב – הרי ייתכן שלאמירה היפה של "קיצור תהליכים ביורוקרטיים" יהיה מחיר חברתי כבד, הן לפרט והן לציבור. בעניין זה כדאי להתייחס לנימוקים מדוע לא האריכו את תוקף חוק הול"לים. הדרו"ח מזהה בעיות משפטיות של בעלות משותפת ומפוצלת כסיבה להיעדר זמינות הקרקע³⁷ (בדרו"ח מובא, לשם המחשה, הגוש הגדול בתל־אביב). אין בדרו"ח הצעה למדיניות חלופית. החלופה למדיניות הנקוטה כיום היא הפקעת כל הגוש הגדול (לדוגמה) וחלוקת כספי התמורה על־פי טבלאות איזון של שְׁמָאוֹת בין הבעלים הרבים (כך נעשה ברמת בית־הכרם בירושלים). השאלה היא, האם השימוש במכשיר ההפקעה – כאשר יעד השימוש הוא פרטי (מגורים ומסחר) ולא ציבורי (מוסדות ותשתיות) – הוא בבחינת מדיניות רצויה לדעת הוועדה?

36 סעיף א(1)(ט) בהמלצות הוועדה.

37 סעיף א(1)(י) בהמלצות הוועדה.

יעד השמירה על קרקע חקלאית

דו"ח ועדת רונן מצביע על מגמה של שינוי ייעוד קרקע חקלאית והפיכת הכפרים ליישובים קהילתיים.³⁸ בהמלצות הוועדה נאמר, שעל המינהל לאפשר, ולא להתערב, מעבר מתעסוקה חקלאית לתעסוקה לא-חקלאית של אוכלוסיית המגזר הכפרי. שחרור החוכרים החקלאיים מהחובה לעבד את הקרקע החקלאית, התרת העברת זכויות חכירה וזכויות עיבוד, תוך שימור זכויות החכירה בקרקע חקלאית, והמעבר מיישוב כפרי חקלאי ליישוב כפרי קהילתי אולי בלתי נמנע, אך תוצאות המעבר סותרות מגמה כללית אחרת העולה מהמלצות הוועדה – של תגבור השמירה על שטחים פתוחים ועל שטחים חקלאיים לשם איכות חיי הקהילה וכרובה לדורות הבאים. הפיכת המושבים והקיבוצים ליישובים קהילתיים תיצור רצף אורבני של יישובים קהילתיים שיתפתחו במשך הזמן לעיירות קטנות וחלקן אף לעיירות גדולות.³⁹

לדעת ועדת רונן, הדרך להתמודדות עם בעיית השמירה על הקרקעות החקלאיות והקוונת הפיתוח ביישובים כפריים היא ב"העדפת מודל הפיצוי לפי החלטה 727",⁴⁰ על פני המודל של החלטות 533 ו-611.⁴¹ "מודל הפיצוי" – לפי החלטה מספר 727 של מועצת מקרקעי ישראל – קבע שיש להחזיר למינהל כ-73% מהקרקע שיעודה שונה ואילו היתר יישאר ליזמת החוכר כפיצוי על זכויותיו בקרקע. השיעור המוחזר נקבע לפי שווי הקרקע על-פי הייעוד החדש. משמעות "מודל הפיצוי" לפי החלטות מועצת מקרקעי ישראל שבוטלו בעבר היא השארת כל הקרקע בידי החוכר בתמורה לתשלום דמי היתר בשיעור של כמחצית מתוספת ערך הקרקע. בדו"ח נטען, שהשארת הקרקע בידי החוכר החקלאי, לפי החלטות 533 ו-611, יצרה אופציה במקרקעין לחוכר החקלאי ולמתווכים שנכנסו לנעליהם, ושלמעשה ההחלטה לא תרמה כמעט כלום לצורך המידי בשחרור קרקע לפיתוח. מסקנה זו עומדת בסתירה למגמות הוועדה בתחום הפרטת הפיתוח והשיווק של קרקע עירונית; שם העדיפה הוועדה את חופש היזמות של המשק הכלכלי על פני מעורבות ציבורית בפיתוח המקרקעין. האיום שיזמים יימנעו מלפתח את המקרקעין שברשותם עד שיווצרו תנאים של כדאיות מרבית והחשש מהקפאת העסקות בקרקע בידי היוזמים קיים בשני המגזרים – העירוני והכפרי.

- 38 סעיף א(1) (י) בהמלצות הוועדה.
- 39 ראה ההתפתחות באזור הוד-השרון – מיישובים חקלאיים קטנים שהפכו בתהליך פהיר לעיר בינונית בגודלה, ולגנית בקרקע חקלאית.
- 40 סעיף ד(1.4) בהמלצות הוועדה.
- 41 החלטת מועצת מקרקעי ישראל מספר 533, מיום 11.5.1992, בדבר קרקע חקלאית שיעודה שונה למטרה אחרת ואשר בוטלה והוחלפה בהחלטה מספר 611, מיום 13.10.1993 באותו עניין. החלטה זו בוטלה בעקבות החלטת ממשלה על בסיס ועדה בראשות אהרן פוגל והוחלפה בהחלטת מועצת מקרקעי ישראל מספר 666 מיום 19.9.1994. זו האחרונה בוטלה אף היא בעקבות פסיקת בג"צ 5574/94 מהדרין בע"מ ואח' נ' מינהל מקרקעי ישראל, עד שתוקנה בהחלטת מועצת מקרקעי ישראל מספר 727, מיום 3.7.1995.

כאמצעי נוסף לשמירה על קרקע חקלאית, תומכת הוועדה במדיניות של אישור מדי של העלאת אחוזי הבנייה בערים ועידוד הבנייה לגובה.⁴² העדפת הבנייה לגובה בערים על פני בנייה צמודת קרקע רצויה מסיבות רבות, אלא שהדבר אינו מתמצה בהעלאת אחוזי בנייה בלבד, שהרי אין רצון ליצור אזורי בינוי צפופים שלא תהיה בהם איכות חיים מינימלית. דווקא בנייה לגובה מחייבת השארת שטחים ציבוריים נרחבים פתוחים בתוך הערים (ראה ניו יורק, לונדון, פאריס). המגבלה העיקרית כיום, לציפוף הבנייה היא "תקן החנייה", והעומס שתיצור הבנייה הצפופה על מערכת הכבישים העירונית הפנימית, שאינה מסוגלת להכיל מספר גדול יותר של כלי רכב. לפיכך, הפתרון הוא במערכת הסעה המונית בתוך הערים, נוסף למערכת הסעה המונית מערי הפרברים אל מרכזי התעסוקה והמסחר. להערכתי, ככל שהנושא חשוב, אין הוא בתחום מדיניות המקרקעין של מועצת מקרקעי ישראל, אלא בתחום מדיניות התכנון והבנייה שעליה מופקדת המועצה הארצית לתכנון ולבנייה. לאחר שהמועצה תקבע את מדיניותה, על מדיניות המקרקעין להציע כלים לביצוע מדיניות תכנון המיתאר של ישראל.

מה פירוש "רזרבה לדורות הבאים"

המלצות הוועדה תומכות ב"שמירה על רוב הקרקע החקלאית, למעט קרקע חקלאית בשולי הערים, כרזרבה לדורות הבאים, ולאיכות החיים".⁴³ השאלה היא רזרבה למה? רזרבת קרקע להתפתחות עירונית? או שהמדיניות היא לראות בקרקע חקלאית משאב טבע מתכלה הנדרש לייצור תוצרת חקלאית, להבטחת מזון, כענף ייצור ותעסוקה המשתלב בענפי תעסוקה נוספים (דוגמת שווייץ). משמעות המדיניות של שינוי ייעוד קרקע חקלאית בשולי הערים היא העדפת אורבניזציה וזחלת על פני יצירת אילוצים שיביאו למחזור קרקע עירונית ולבנייה לגובה. בעשור השנים האחרונות נותרה מדינת ישראל על מדיניות השמירה על קרקע חקלאית הכלואה בתוך תחומי הערים. התוצאה היא בזבזנות בקרקע על-ידי בניית "שטיח" של בתים צמודי קרקע, דבר שחייב הקצאת הון עתק לפיתוח תשתית כבישים כבדה ביותר וליצירת רצף אורבני במרכז הארץ. המדיניות המוצעת (כפי שנוסחה) עוד תרחיב מגמות אלו בדרך של הסבת ייעודי קרקע חקלאית בשולי הערים.

42 סעיף ב(5.4.1) בהמלצות הוועדה.

43 סעיף ב(2.4) בהמלצות הוועדה. ראה גם המלצה ב(5.4)(ד) בדבר מכירה מדינית של קרקע עירונית ויזמה לשינוי מתוכנן של ייעוד קרקע חקלאית באזורים עירוניים ובשולי הערים.

הסדרי חכירה בהתיישבות

הוועדה ממליצה על "עיבוי וציפוף הבינוי כמושבים ובקיבוצים".⁴⁴ המגמה של עיבוי הכפרים רצויה לדעתי, לנוכח הבינוי הבלתי מופרע של שיכונים בחלקות העיבוד כמושבים ובקיבוצים, וכל זאת בחסות המדיניות של הגדלת האוכלוסייה, הצעת היישובים וקליטת בני המקום. הרעיון לחייב את היישובים לבנות בתחומי המיתאר הכנוי של היישוב ולצופף את הבנייה בחלקות הבינוי הצמודות לתשתית קיימת, מחייב שינויים בהסדרי החכירה המאפשרים כיום בינוי של שני בתים שבהם שלוש יחידות דיור בנחלה החקלאית. ההסדר המוצע בדו"ח הוועדה, לתשלום בעבור תוספת יחידות הדיור, הוא על-פי תשלום שליש מערך הקרקע כדמי הסכמה.⁴⁵ ההסדר הרצוי, לדעתי, צריך להיות ברומה לתנאי החכירה בקרקע עירונית. דהיינו, היוון זכויות החכירה לחלקת המגורים הקיימת (תוך הכרה בזכויות עבר כמקובל בעיר – הכרה ב-80% מערך הזכויות), תשלום דמי היתר בעבור פיצול מגרש המגורים ליחידות נוספות (תשלום בשיעור של 51% מתוספת ערך הקרקע) והתרת הקשר החוזי בין יחידות המגורים להסכם הנחלה כמושב. לדעתי, במטרה להבטיח שבעלי הנחלות יהיו חברי האגודה החקלאית המקומית, די ששטח העיבוד בנחלה החקלאית יצמד לאחת מיחידות המגורים שביישוב.

הוועדה מציעה, ש"חלקות ב' וג' ירשמו בחכירה לזרות על שם האגודה השיתופית".⁴⁶ נזכיר שהמדיניות של הוועדה היא להקטין את מעורבות המדינה בניהול הפנימי של היישובים ולשחרר את החוכרים ממנהל מקרקעי ישראל. בסעיף זה, בניגוד למגמה הכללית שבדו"ח, מציעה הוועדה שהמינהל יקבל על עצמו להיות שומר החותם של הקואופרציה החקלאית. המלצת הוועדה סותרת החלטות של מועצת מקרקעי ישראל המתירות לאגודות ככפרים שיתופיים לקבוע בעצמם את מתכונת רישום החלקות על שם החברים או על שם האגודה החקלאית. לא ברור כיצד ינהג המינהל כאשר אגודה חקלאית תפנה אליו בבקשה לרשום את חלקות ב' ו-ג' על שם בעלי הנחלות. האם המינהל יתערב בהחלטת האגודה וידרוש להשיב למינהל את הקרקע? או האם הוא יחייב את היישוב להמשיך ולקיים אגודה חקלאית בניגוד לרצון חבריו? המלצת הוועדה בדבר רישום החלקות על שם האגודה עומדת בסתירה לאמור במקום אחר בדו"ח,⁴⁷ שם היא מדגישה את עמדתה, שעל המינהל להימנע מהתערבות בנושאים הקשורים בהתארגנות הפנימית של היישוב. תשומת הלב מופנית לכך שבאזורים שונים (מושבי ירושלים והגליל) נרשמו על שם האגודה חלקות עיבוד במרחק של עשרות ומאות ק"מ,⁴⁸ ואין לבעל הנחלה או לאגודה החקלאית ביישוב אפשרות מעשית לעבד את

44 סעיף ד(2) בהמלצות הוועדה.

45 סעיף ד(3.10)(ב) בהמלצות הוועדה.

46 סעיף ד(3.1) בהמלצות הוועדה.

47 בסעיף ד(3.12).

48 מושבי אזור ירושלים קיבלו קרקע "להשלמת המשבצת" ליד אופקים; מושבי הגליל המרכזי קיבלו קרקעות כעמק החולה ובמפרץ עכו, וכיו"ב.

הקרקע בעצמם. כתוצאה מכך מתפתחת אריסות של התושבים המקומיים (בדווים כנגב, פועלים של חברות עיבוד וכד') המעבדים קרקעות אלו. נראה שהוועדה בחרה שלא לטפל בעניין זה במסגרת "הרפורמה".

הוועדה ממליצה ש"תותר בנייה בשטחים ציבוריים"⁴⁹ אין בהמלצות הוועדה התייחסות כוללת לשאלת השטחים הציבוריים במושב (ובכפר השיתופי). מאחר שגם על-פי המלצות הוועדה, עתיד המושב הוא יישוב קהילתי, ראוי להבהיר למי שייכים השטחים הציבוריים – לאגודה החקלאית או לוועד המקומי? ההמלצה על הקניית זכות הבנייה למגורים בשטחי ציבור, היא תשובה נחרצת לטובת האגודה החקלאית.⁵⁰ גישה זו עשויה להעשיר את חברי האגודה החקלאית על חשבון התושבים ביישוב שאינם חברים באגודה ואשר מוותרים בדרך זו על שטחי הציבור ביישוב.

שיווק הקרקע

במסגרת עקרונות המדיניות החדשה מוצעת "הפרטה מדורגת של שיווק הקרקע באמצעות גופים אחרים".⁵¹ משמעות ההצעה – שיווק קרקע לא מתוכננת והשארת ייזום שינוי הייעוד ופיתוח הקרקע ליצירת הזמינות לגופים שיקבלו לטיפולם את הקרקע מן המינהל. בעניין זה חלוקת הדעות בדבר יעילותן של החברות שקיבלו על עצמן לשווק קרקע שאינה מפותחת (מקב"טים). בעניין שיווק קרקע שייעודה שונה, מזהירה הוועדה⁵² מפני יצירת "מונופולים מקומיים" שהם קרקעות המוחזקות בידי בעלי זכות החכירה למועד הנוח להם. האזהרה מפני מונופולים מקומיים במגזר החקלאי צריכה להישמע גם ביחס למגזר העירוני.

עוד מציעה הוועדה, "סחירות המקרקעין וחוזי הפיתוח של המינהל כאמצעי ליצירת שוק מקרקעין חופשי והגדלת היצע הקרקעות";⁵³ השאלה היא – האם סחירות חוזי הפיתוח לא יגרום דווקא לאגירה של קרקעות שבהסכמי פיתוח למועד שיהיה נוח למעביר הזכויות בהסכם הפיתוח? לכאורה, עדיין קיימת הסנקציה של ביטול הסכם הפיתוח במידה שהקרקע לא תנוצל. אלא שלאחר העברת הסכם הפיתוח לגורמים שלישי ורביעי יהיו תמיד סיבות להארכת הסכם הפיתוח, בשל רצון הרוכש לתכנן את הקרקע מחדש על-פי כוונותיו וכיו"ב. יושם לב שבפרק ד של דו"ח הוועדה היא מדגישה את העדפתה למודל של שינוי ייעוד לפי החלטה 727 על פני המודל של שינוי הייעוד לפי החלטה 533/611, וזאת בדיוק מהטעם

49 סעיף ד(3.10) בהמלצות הוועדה.
 50 החלטת מועצת מקרעי ישראל מספר 737, מיום 28.9.1995, מעניקה לאגודה החקלאית – ולא לוועד המקומי – את הזכות לקבוע מי יהיה רשאי לקבל מהמינהל יחידת קרקע למגורים בפטור ממכרז.
 51 סעיף ב(6.3) בהמלצות הוועדה.
 52 סעיף ד(1.4.1) בהמלצות הוועדה.
 53 סעיף כ(2.7) בהמלצות הוועדה.

ההפוך שנקבע כאן. החשש הוא שבשינוי ייעוד על-פי 533/611 תיפגע סחירות המקרקעין, בשל יזמים שיעדיפו את אגירת זכויות הבנייה. בשינוי ייעוד קרקע חקלאית לפי 727, הקרקע, במרביתה, מוחזרת למינהל, ועל כן מועדי תכנונה ושיווקה הם בשליטת המינהל.

מיסוי מקרקעין והשימוש בתקבולי המינהל

בתחום מיסוי מקרקעין, מציעה הוועדה, שימוש במס רכוש ככלי לקידום הבנייה של קרקע מתוכננת.⁵⁴ כיום מוטל מס רכוש גם על קרקע שאי-אפשר לבנות עליה בשל היעדר תכנון מיתארי ברמה המאפשרת הנפקת היתר בנייה (תב"ע, פרצלציה, איחוד וחלוקה של מגרשים, התנגדויות וכיו"ב). בכך הפך המס ללא צורך במידה כזו שיש מגמה לבטלו (הצעות ועדת גבאי). כדי שמש רכוש יהיה אכן מכשיר לקידום הבנייה נדרשים, לדעתי, שני תיקונים: (א) שהמס יהיה מקומי (עירוני); (וב) שהמס יוטל רק על קרקע שיש לה תכנון ברמה מיתארת ומפורטת – שזוהי רמת התכנון שבאחריות ועדות התכנון והבנייה המקומיות. בכך יהיה לוועדות התכנון תמריץ כלכלי לקדם את התכנון. מאידך גיסא, לא יוטל מס גורף על בעלי חלקות קרקע שאינם יכולים לזוּם בעצמם תכנון ברמה מיתארת.⁵⁵ הערת הוועדה בדבר הצורך ב"שימוש מושכל במס שבח מקרקעין" אינה במקומה, מאחר שמדובר כאן בסוג של מס הכנסה, בדומה למס רווח הון, שכל מטרתו להטיל מסים על ההכנסה – ולמס מסוג זה לא צריכות להיות מטרות אחרות.

הוועדה תומכת ב"שימוש בתקבולי המינהל לפיתוח הקרקע והסביבה (משק סגור)".⁵⁶ זהו, לדעתי, רעיון נכון ביותר. דמי החכירה אינם עוד מס אלא עליהם לשמש אמצעי להשגת יעדי מדיניות המקרקעין. כבר כיום, בתקציב 1997, מתוך 5.382 מיליארד שקל, רק 1.691 מיליון שקל (30.8%) הם "העברות לבעלים".⁵⁷ היתר: 158.6 מיליון שקל (2.9%) הם הוצאות ניהול כלליות; 129 מיליון שקל (2.4%) לניהול, אחזקה, מיפוי ומדידות; 207.5 מיליון שקל (3.9%) לתכנון; 736.5 מיליון שקל (13.7%) לפיתוח מקרקעין באמצעות חברות; 674.6 מיליון שקל (12.5%) לפינוי קרקע ממחזיקים; 768 מיליון שקל (14.3%) להיטל השבחה, רכישות והפקעות; ו-956 מיליון שקל (17.8%) הם ערך הסבסוד במחירי הקרקע, ובמילים אחרות – הנחות מתוקצבות.⁵⁸ העניין הוא שהוצאות רבות של המינהל – כגון

54 סעיף ב(2.9) בהמלצות הוועדה.
55 הכוונה ל"תכנית מיתאר מקומית" או "תכנית מפורטת" בהכנה מתכנית בינוי לצורך קבלת היתר בנייה.
56 סעיף ב(2.10) בהמלצות הוועדה.
57 "העברות לבעלים" הם יתרת ההכנסות לאחר ניכוי הוצאות הניהול, שמינהל מקרקעי ישראל מעביר כתשלום לבעלי הקרקע – קרי, למדינה, לרשות הפיתוח (כהלוואה לממשלה) ולקרן קימת לישראל.
58 בהתאם לחוק יסודות התקציב, יש לתקצב את ההנחות והוויתורים במחירי הקרקע גם אם ההנחה אינה הוצאה כספית בעין, אלא ויתור על הכנסה פוטנציאלית.

פינוי קרקע שיש הצדקה כלכלית לפיצוי המחזיק בה, פיתוח באמצעות חברות ותכנון — מושקעות באותם פרויקטים שבהם המינהל משווק את הקרקע כ"משק סגור" לכל פרויקט באזורי המכירה המצויים בעיקר במרכז הארץ. הציפייה היא שגוף הקובע מדיניות כלל ארצית, ישקיע את התקבולים בפרויקטים באזורים שהם בעדיפות לאומית לפיתוח.

חריגה מהסמכות שהוקנתה למינהל מקרקעי ישראל

הוועדה ממליצה על "מימון ביניים של ממ"י לפיתוח תשתיות בקרקע פרטית ובשילוב פרויקטים של קרקע פרטית וקרקע ציבורית".⁵⁹ מן ההיבט המשפטי יש לבחון האם מותר בכלל למינהל לנהל קרקע פרטית ולהשקיע בקרקע שאינה מוגדרת כמקרקעי ישראל? לדעתי זוהי חריגה מהסמכות שהוקנתה למינהל בחוק מינהל מקרקעי ישראל.⁶⁰ שאלה אחרת היא, האם ההמלצה סותרת את המגמה הכללית בדו"ח — להפחית את מעורבות המדינה בתהליכים כלכליים במשק. בהמלצה זו יש משום הרחבת מעורבות מינהל מקרקעי ישראל גם בקרקע פרטית.

ועדת רונן ממליצה ש"המינהל יעביר לרשות המקומית 10% תמורת היטל השבחה עבור תוספת זכויות בנייה".⁶¹ המלצה זו עומדת בניגוד לאמור בחוק התכנון והבנייה. בתוספת השלישית בחוק התכנון והבנייה נקבע, שכאשר יש במקרקעי ישראל חוכר, חובת תשלום היטל ההשבחה מוטלת עליו ולא על המינהל. המשמעות היא שהחוכר יידרש לשלם על-פי חוק 50% מתוספת ערך הקרקע כהיטל השבחה. המינהל לא יכול לקבל על עצמו את תשלום היטל ההשבחה בשיעור נמוך יותר. הכוונה לאפשר לחוכר חקלאי לפצל את החלקה המתוכננת למגורים בתמורה לתשלום דמי הסכמה למינהל (כך במקור — בדו"ח הוועדה. לדעתי הכוונה כנראה לתשלום דמי היתר). בהמלצות הוועדה נכלל פירוט התשלומים שיידרש החוכר החקלאי לשלם בעבור פיצול המגרש למגרשי מגורים נוספים עד כדי תשלום 91% מערך הקרקע בעד יחידת הדיור החמישית במגרש המגורים. יוצא, על כן, שהחוכר המבקש לבנות על חלקת המגורים יחידת מגורים שלישית, יידרש לשלם 91% מערך הקרקע ועוד 50% כהיטל השבחה, ובסה"כ כ-141% מערך הקרקע. לדעתי, יש מקום לשקול החלת התנאים המקובלים במגזר העירוני, דהיינו — תשלום 51% למינהל כדמי היתר, תשלום 50% מתוספת ערך הקרקע כהיטל השבחה והחזר של המינהל של מחצית התשלום בעבור דמי היתר או דמי הסכמה (הנמוך ביניהם), כך שבסה"כ לא יידרש החוכר לשלם יותר מ-75% מערך הקרקע. לדעתי יש מקום לבטל את ההסדר

59 סעיף ב(2.13) בהמלצות הוועדה.

60 המינהל פועל כאישיות משפטית, הן במישור המשפט הציבורי והן במישור המשפט הפרטי. עם זאת, לפי סעיף 2 לחוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך — 1960, סמכות המינהל כאישיות משפטית מוגבלת לניהול מקרקעי ישראל בלבד, שהם מקרקעי המדינה, רשות הפיתוח וקן קימת לישראל.

61 סעיף ד(3.8) בהמלצות הוועדה.

המיוחד, שעל-פיו משלם המינהל 10% תמורת היטל השבחה. ראוי שהמינהל לא ינצל הסדר שנקבע עוד בשנת 1971, משמע — לפני החלת הסדר ההיוון. אין הצדקה שהמינהל ימנע מהרשויות המקומיות את חלקן המגיע להן לפיתוח התשתית ויטיל את כל המעמסה על בעלי זכויות אחרים בקרקע. עדיף שמינהל מקרקעי ישראל ישלם היטל השבחה מלא במקום הסדרים העוקפים שאליהם מרמזת⁶² התוספת השלישית בחוק התכנון והבנייה, הסדרים שהם חוץ-חוקיים, הבאים לכאורה לסייע לרשויות המקומיות — אך יוצרים תלות במינהל ונוק לערי הפיתוח, שבהן מרבית הקרקעות הן בניהול המינהל.

המינהל כרשות ממשלתית

הוועדה ממליצה לכונן את המינהל כרשות ממשלתית.⁶³ הרעיון להפיכת המינהל לתאגיד הוצע בעבר בעיקר כאמצעי לתשלום שכר ראוי יותר לעובדים ולמשיכת כוחות מקצועיים הנמנעים מלהצטרף לשירות הממשלתי בשל תנאי ההעסקה. התרומה העיקרית של שינוי מעמד המינהל לרשות, הוא בהטמעת נורמות ניהול עסקי כפי שהדבר נעשה ברשות הנמלים, ברשות שדות התעופה ובבזק. לשם כך על המינהל להתנהל כ"משק סגור", שמשמעו — ויתור מצד אוצר המדינה וקק"ל על הכנסה שנחיתת שהיא בסדר גודל של 1.5-2.0 מיליארד שקלים. כמו-כן יידרש המינהל לשלם היטלי השבחה מלאים (לדעת, כאמור, דבר רצוי כשלעצמו) בסדרי גודל של מיליארד שקל נוספים (פי חמישה מהתשלום כיום). במסגרת השינוי הארגוני תתעורר שאלה שהוועדה לא התייחסה אליה והיא — שהמקרקעין המנוהלים על-ידי המינהל אינם בבעלות המינהל; המקרקעין הם בבעלות המדינה, רשות הפיתוח וקק"ל. כל רכוש של המינהל הוא הזיכיון לפי החוק לנהל את מקרקעי ישראל בעבור הבעלים ובשם, והמוניטין או הידע המקצועי שרכש במהלך השנים. השאלה שתעלה לפיכך היא — כיצד, במתכונת הארגונית החדשה, תובטח חובת הנאמנות כלפי בעלי הקרקע. לפי חוק מינהל מקרקעי ישראל והאמנה בין קרן קימת לישראל למדינת ישראל, על המדינה לשאת בכל הוצאות המינהל. הדבר לא מתקיים, לאחר שבאמצע שנות השבעים הגיעו קרן קימת לישראל ומנהל מינהל מקרקעי ישראל לידי הבנה שקרן קימת תישא בהוצאות הניהול בשיעור של 38% מתקציב המינהל. הבנה זו סוכמה על אף ששיעור הקרקעות בבעלות קרן קימת לישראל עומד על כ-18% בלבד מכלל הקרקעות המנוהלות

62 סעיף 21 לתוספת השלישית בחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה — 1965, הקובע לאמור: "לגבי מקרקעי ישראל... יחול על האמור בתוספת זו ההסכם בדבר התשלומים מאת מינהל מקרקעי ישראל לרשויות המקומיות, שהיה קיים לפני תחילתו של חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 18), התשמ"א — 1981."

מתוך נוסח הסעיף לא ניתן לדעת מהו תוכן ההסכם, וגם אין התייחסות להיטל השבחה ברשויות אווריות, שכן חוק התכנון והבנייה מגדיר (בסעיף 1) "רשויות מקומיות" כרשויות עירוניות בלבד. סעיף ב(6.5) בהמלצות הוועדה.

על-ידי מינהל מקרקעי ישראל. על אף האמור בחוק ובאמנה, ההסדר של השתתפות קרן קימת בהוצאות המינהל, לא קיבל ביטוי בחקיקה או בהחלטה ספציפית של מועצת מקרקעי ישראל — כפי שאין החלטה של מועצת מקרקעי ישראל בעניין הסדרי התשלום במקום היטל השבחה. מכאן, שכינון המינהל כרשות, משמעו — ויתור על תפקיד המדינה כנושאת בהוצאות המינהל והפניית נטל המימון למינהל עצמו — מתוך עסקות המקרקעין שיבצע. מכאן עשויה לצמוח משמעות כספית כבדה לגבי בעלי הקרקע השותפים לניהול מקרקעי ישראל, ובעיקר רשות הפיתוח וקרן קימת לישראל. באשר להמלצות הדו"ח, המינהל כרשות יידרש להגדיל את הכנסותיו מהמקרקעין, דבר שיביא קרוב לוודאי להאמרת מחירי הקרקע. כל זאת, בניגוד להגדרת המטרות כפי שנקבעו בדו"ח ועדת רונן.

סיכום והערכה

לצורך הערכה כוללת, ראוי להציג את המלצות הוועדה על רקע של מתווה כולל של כל מה שאמורה להכיל מדיניות מקרקעין.⁶⁴ ראשי הפרקים המרכזיים שיש, לדעתי, לצפות שיידונו, כוללים את הנושאים הבאים כשהם ערוכים על-פי סדר עולה — משיקולי הפרט ועד לשיקולים החברתיים והלאומיים הכוללים:

- * זכות הקניין: בעלות, חכירה, זכויות שביושר, הפקעות, רישום זכויות הקניין;
- * זכות השימוש בקרקע: תכנון והיתרי בנייה, רישוי עסקים, קרקע כבטוחה למימון;
- * הגנה על זכויות בנכסי מקרקעין: הגנת הדייר, דיני משפחה וירושה, שיתוף במקרקעין, סילוק פולשים;
- * מיסוי הרכוש והעושר: מס רכוש, מס השבחה, מיסוי ההכנסה — מס הכנסה ושכח מקרקעין, דמי חכירה;
- * מדיניות חברתית וציבורית: העדפה מתקנת בהקצאת הקרקע ובתנאי החכירה וזכויות הקניין;
- * מדיניות כלכלית: התערבות הממשלה בשוק המקרקעין, מניעת ספסרות, שימוש בקרקע כמנוף למימון;
- * מדיניות אגררית-חקלאית: שיטת הקצאת הקרקע, גודל יחידת הקרקע, קואופרציה כפרית וכיו"ב;
- * מדיניות אורבנית: אזורי עדיפות לאומית ופיזור אוכלוסייה, ציפוף הבנייה, שמירה על שטחים פתוחים;
- * מדיניות ניהול המקרקעין: תפקיד מינהל מקרקעי ישראל כמכשיר ארגוני להשגת יעדים ציבוריים.

64 ראה טבלה בהמשך.

לפיכך, ערכתי בטבלה הבאה את ראשי הפרקים ושיבצתי מתוך הדו"ח את המלצות הוועדה בנושאים שלהערכתי הם בתחום המדיניות הכוללת,¹ תוך ציון (כשוליים) של המקור לאזכור ההמלצה בדו"ח. במקום שהוועדה לא התייחסה או טרם הגישה את המלצותיה, השארתי חלל פנוי. מקרא המלצות הוועדה בדרך זו מעלה, שההמלצה המשמעותית והמרכזית בדו"ח קשורה בהפרטת הבעלות בקרקע למגורים, הפרטה שמטרתה לנתק את החוכר מהביוורוקרטיה לכאורה של מינהל מקרקעי ישראל. הוספתי את שם התואר "לכאורה" לעניין הפרטת הבעלות, כי אני סבור שכאשר החכירה מהוונת ורשומה בספרי רשם המקרקעין, בלאו הכי לא נותרת נקודת חיכוך בין החוכר למינהל – כי הוא פטור מתשלום דמי חכירה ודמי הסכמה, העברת הזכויות מתבצעת ישירות אצל רשם המקרקעין ללא פנייה למינהל, וכל שצריך על-מנת להשלים את מלאכת ההפרדה בין החוכר לבעל הקרקע הוא לפטור אותו גם מדמי היתר בעת שינוי ייעוד וניצול הקרקע. קיימת הסתברות נמוכה ביותר שיתרחש באיזשהו מקום שינוי ייעוד בקרקע עירונית בבנייה מהוונת ורוויה למגורים. המלצות רבות של הוועדה הן בבחינת שיפורים חשובים במדיניות הקיימת, אך אין בהן כדי להציע רפורמה של ממש במדיניות המקרקעין של ישראל. מאידך גיסא, אני סבור שהמלאכה רק החלה, ורבים הנושאים המשוועים לשינוי ולחידוש, כשהבולט שבהם הוא הסדרי החכירה במגזר החקלאי. לעניין השלמת המלאכה, אין נפקא מינה אם ההצעות יכואו כתוצאה משלב נוסף בעבודת ועדת רונן או מכל מקור אחר – ובלבד שיהיו.

מתווה לרפורמה במדיניות מקרקעין

תחום המדיניות	אמצעי המדיניות	המדיניות המוצעת	סעיף בדו"ח
זכות הקניין	בעלות	מכירת הבעלות בדירות בקרקע עירונית, בבנייה רוויה בדמי חכירה מהוונים – ללא תמורה.	(ב.4.5)
		מכירת הבעלות בבנייה צמודת קרקע	(ג.2)
		למגורים בדמי חכירה מהוונים, תמורת תשלום בעבור צפי ההשבחה, פיצול מגרש ותוספת זכויות בנייה.	(ג.4)
		מכירה של קרקע חקלאית בתחומי ערים במקום שקיימת יזמה לשינוי הייעוד.	(כ.1.5.4)

1 בטבלה נמנו נושאי מדיניות כרמה של אסטרטגיה כוללת – בהכחנה מאמצעים טקטיים להשגתה – כגון ציון החלטות שיבוטלו, שינוי כתנאי תמריץ או תשלום וכיו"ב.

סעיף בדר"ח	המדיניות המוצעת	אמצעי המדיניות	תחום המדיניות
ג(5)	העברת הבעלות בקרקע המשמשת למסחר, תעשייה ומשרדים – בעוד ארבע שנים.		
ג(5.4.2)	בשלב ראשון: שימור הבעלות הלאומית בקרקע חקלאית ל-10 שנים לפחות.		
ג(1.4)	בשלב שני: מכירת זכויות החכירה למגורים גם במגזר החקלאי.		
ג(2.4)	ביטול חוק יסוד מקרקעי ישראל כדי לאפשר מכירה של מקרקעי ישראל.		
ג(1.5)	"חוק זרים" למניעת מכירת קרקע לזרים שאינם תושבי ישראל.		
ג(8)			
ב(2.15)	חוק חכירה לעיגון זכויות וחובות החוכר.	הסדרי חכירה	
ג(2.5)	רישום חכירות מהוונות בפנקסי המקרקעין.		
ב(2.16)	רישום זכויות חכירה ובעלות כתחליף ל"בר רשות".	זכויות שביושר	
***		זכות הציבור – הפקעות	
מבוא	הרישום נדרש כדי ליצור זכות קניין.	רישום זכות הקניין	
ב(2.16)	רישום זכויות החוכרים.		
א(1)(ט)	להקל בתהליכים הסטטוטוריים ברישוי הבנייה ואישור תכניות.	תכנון ובנייה (רישוי)	זכות השימוש
***		רישוי עסקים	
***		מקרקעין כבטוחה	
***		הגנת הדייר	הגנה על זכויות
***		פְּעֻלוֹת מְשׁוֹתֶפֶת	
***		דיני משפחה	
***		וירושה	
***		סילוק פולשים	
***		זכות החזקה	

הרפורמה במדיניות המקרקעין – "ועדת רונן"

סעיף בדו"ח	המדיניות המוצעת	אמצעי המדיניות	תחום המדיניות
ב(2.9)	מס רכוש ככלי לקידום הבנייה של קרקע מתוכננת.	מיסוי הרכוש	מיסוי הרכוש והעושר
***		מיסוי עסקות	
***		מיסוי השבח	
ב(2.10)	שימוש בתקבולי המינהל לפיתוח הקרקע והסכיבה ("משק סגור").	דמי חכירה	-
***		העדפה מתקנת בהקצאת קרקעות.	מדיניות חברתית וציבורית
ב(2.5)	שמירה על קרקע פנויה ומניעת פלישות.	מניעת השתלטות מחזור קרקע עירונית	
ב(2.6)	תכנון מלאי מתאים ונכון של מקרקעין. פיתוח מלאי מתאים ונכון של מקרקעין.	נגישות וזמינות לקרקע	
א(1)(ג) ב(1.5)	מניעת פגיעה במי תהום, אקולוגיה וסביבה. איזון בין ערכים כלכליים לבין איכות חיים וסביבה.	אקולוגיה וסביבה	
א(1)(ד)	מונופול המינהל "אשם" בכך שמחירי הקרקע גבוהים.	מניעת ספסרות	מדיניות כלכלית
ב(2.7)	יצירת שוק מקרקעין חופשי.		
ב(2.8)	סחירות המקרקעין וחוזי הפיתוח של המינהל. מכירת קרקע וזכויות בקרקע באמצעות מכרזים.		
ב(1.1)	היצע קרקע בבעלות ציבורית לכל דורש ולכל מטרה.	ויסות מחירים	
ב(1.2)			
ב(1.5)	מכירת קרקע במחירי השוק ללא סבסוד.		
א(1)(יא)	השקעה ציבורית בתשתיות.	יצירת קרקע וזמינה	
ב(3.2)	יצירת מלאי תכנוני ל-200,000 יח"ד.		
ב(3.1)	שיווק קרקע ל-50,000 יח"ד לשנה.		

סעיף בדו"ח	המדיניות המוצעת	אמצעי המדיניות	תחום המדיניות
א(1)(ו)	ייעול וחיסכון בשימוש בקרקע.	ייעול וחיסכון	
ב(5)(א)	מדיניות של בנייה צפופה ולגובה והימנעות מבנייה צמודת קרקע.	בשימוש בקרקע	
א(1)(ו)	שמירה על קרקע חקלאית (למעט קרקע בשולי הערים) כרזובה לדורות הבאים.	שמירה על קרקע חקלאית	
ב(2.4)	קרקע חקלאית כעתודה לפיתוח עירוני.		
ד(1.1)	עיבוי וציפוף הבינוי במושבים ובקיבוצים לאורך תשתיות קיימות.		
ד(2.4)	קביעת "מפת מדיניות" לשמירה על קרקע חקלאית.		
ד(2.2)	פיצוי על שינוי ייעוד קרקע חקלאית רק במקום שהקרקע דרושה לצורכי המדינה.		
ד(1.3.3)	הקטנת הפיצוי על הפסקת חכירת קרקע חקלאית במרכז הארץ.		
ד(2.1)	הקטנת הפיצוי על הפסקת חכירת קרקע חקלאית במרכז הארץ.		
ד(1.3.2)	הקטנת הפיצוי על הפסקת חכירת קרקע חקלאית במרכז הארץ.		
א(1)(ה)	ניתוק הקשר הביורוקרטי בין המינהל לחוכרים.	הקטנת מעורבות הממשלה	
ב(11)(2)	בניית כלים בשוק ההון למימון ושיווק קרקע לחברות ולגורמים פרטיים.	קרקע כמנוף כלכלי לפיתוח	
ב(13)(2)	מימון ביניים של מינהל מקרקעי ישראל לפיתוח קרקע פרטית.		
משחמע	הקצאת קרקע לפי נחלות בהתאם למדיניות הקיימת.	שיטת הקצאת הקרקע	מדיניות אגררית
ד(10)(3.1)	הקצאת קרקע למגורים נוספים בחלקה א' בתמורה לדמי הסכמה.		
ד(2)(3.2)	חלקה א' כוללת "שטח מתוכנן למגורים" וחלקה חקלאית צמודה.	זכויות בעלות וחכירה	
ד(1)(3.1)	חלקה א' תירשם בחכירה מהוונת לדורות על שם המתיושב.		
ד(7)(3.7)	ניתן לבנות יחידות מגורים נוספות בהתאם לתב"ע בשטח המתוכנן למגורים. יחידות המגורים הנוספות יהיו בהסכם נפרד וסחיר.		
ד(8)(3.8)			

סעיף בדו"ח	המדיניות המוצעת	אמצעי המדיניות	תחום המדיניות
ד(3.1)	חלקות ב' וג' יירשמו בחכירה לדורות על שם האגודה השיתופית.	גודל יחידת המשק	תחום המדיניות
***		תנאי החכירה	
***		לקרקע חקלאית	
ד(2.4)	הקצאת קרקע למגורים בתוך שטח הבינוי של היישוב, ולא על חשבון חלקות חקלאיות מעובדות.	תנאי החכירה	
ד(3.4)	תגבור השימוש הלא-חקלאי בחלקות המיועדות לבינוי לפי תב"ע.	לשימוש לא חקלאי	
***		קרקע חקלאית	
		ככטוחה	
ד(1.3.2)	בהפסקת החכירה החקלאית, חוזרת הקרקע לממ"י בתמורה לפיצויים חקלאיים (פיצוי לרנטה חקלאית על הפסד הכנסות וכעבור ההשקעות).	הפסקת השימוש ושינוי ייעוד קרקע חקלאית	
ד(1.1)	על המינהל לאפשר ולא להתערב במעבר מתעסוקה חקלאית לתעסוקה לא-חקלאית של אוכלוסיית המגור הכפרי.	תעסוקת אוכלוסיית הכפרים	
ד(3.8)	דמי חכירה מהוונים למגורים.	דמי חכירה	
***		העברת זכויות במושב	
ד(3.10)	תותר בנייה בשטחים ציבוריים.	שטחי ציבור במושב	מדיניות אורכנית
א(1)(ב)		מניעת צפיפות יתר במרכז	
ב(5.4.1)	המלצה לאישור העלאת אחוזי הבנייה בבינוי עירוני.	בנייה לגובה בערים	
ב(1.3)		פיזור אוכלוסייה	
ב(3.5)	שמירה על תכנית לשימור שטחים פתוחים.	שמירה על שטחים פתוחים	

סעיף בדור"ח	המדיניות המוצעת	אמצעי המדיניות	תחום המדיניות
א(1)(י)		מתן עדיפות לפיתוח הגליל, באר-שבע והנגב	
ב(2.17)	מידע מפורט על זמינות קרקעות ועל מחירי קרקע. פרסום החלטות ונוהלי המינהל.	שקיפות מדיניות הניהול	מדיניות ניהול
ב(2.14)	הקטנת החיכוך האדמיניסטרטיבי עם החוכרים בדרך של העברת זכויות הבעלות לחוכרים.	קשר עם החוכרים	
ג(1.3)			
ב(6.1)	גוף מקצועי עסקי לניהול משאבי הקרקע, המיועד לתכנן את שימושיה וכן ליוזם, לפתח ולשווק.	תפקיד מינהל מקרקעי ישראל	
ב(6.2)	טיפול בנושאים החשובים לכלכלת ישראל.		
ב(6.4)	טיפול בניהול הקרקע, השבחת הקרקע, ייזום פעולות פיתוח ומחזור בקרקע פרטית ובמקרקעי ישראל, שיווק קרקע, פיתוח ומימון תשתית, נשיאה בפרויקטים שבסיכון אשר למדינה יש עניין בהם.		
	המינהל ישוחרר מעומס הניהול השוטף של החוכרים.	קשר עם החוכרים	
ב(6.3)	הפרטה מדורגת של שיווק הקרקע באמצעות גופים אחרים.	הפרטת פעולות ממ"י	
ב(6.5)	המינהל כרשות ממשלתית ולא כמשרד ממשלתי.	המינהל כרשות	

*** אין המלצה.

* גדעון ויתקון, מנכ"ל חברת "השתתפויות בנכסים בישראל".