

שמירת הייעוד הלאומי של קק"ל פירושה היפרדות מהמינהל

גדעון ויתקון

הכותב הוא עורך דין

כאשר הוקם מינהל מקרקעי ישראל בשנת 1960 על פי חוק מינהל מקרקעי ישראל תש"ך-1960, הייתה מטרת ההקמה ייעול ניהול מקרקעי הציבור שהיו פזורים בין שלוש רשויות ציבוריות שונות: משרד האוצר, שטיפל במקרקעי המדינה; "הרשות לפיתוח הארץ", שרכשה את נכסי הנפקדים; והקרן הקימת.

כמעט 50 שנה חלפו מאז, אך המינהל לא השיג את מטרתו. הביורוקרטיה הכבדה של התנהלותו סיכלה את היתרונות שבניהול מרכזי ומתואם של מקרקעי הציבור. ואמנם, רבים החולקים על ההצדקה לרכז בעלות ציבורית על יותר מ-90% ממקרקעי המדינה. העוררים על הצורך במינהל מקרקעי ישראל נחלקים לשתי קבוצות: קבוצה אחת היא של העוררים מסיבות אידיאולוגיות, כגון יכולתה של קרן קימת לשמור על מטרותיה הלאומיות במסגרת מינהל שהוא אורגן של המדינה, ולכן חייב בניהול שוויוני כלפי כל אזרחי המדינה, או אלה המסתייגים ממעורבות ממשלתית ברמה כה גבוהה במשק המדינה. בקבוצה שנייה נמצאים המסתייגים מהמינהל מסיבות של ניהול לא יעיל ומאפייני הלוואי של עורך ביורוקרטיה.

בשנת 1995 הגיש חבר הכנסת (אז) רענן כהן הצעת חוק ניהול מקרקעי ישראל, התשנ"ו-1995, שסעיף 13 בה קובע את ביטול מינהל מקרקעי ישראל. בדברי ההסבר לחוק, כתב מגיש ההצעה:

"מינהל מקרקעי ישראל, שהיה חיוני למדינה בראשית דרכה לרכישה, להסדרה ולרישום קרקעות, הפך כיום לנטל. גורמים ממשלתיים, ציבוריים ופרטיים עומדים חסרי אונים מול המינהל בהיותו לא רק שליט כול-יכול לגבי עיקר המידע על מקרקעי ישראל, אלא גם על ביצוע התכנון, ההקצאה, המכירה והכטחת השימוש המיועד. האחדת כל התפקידים והסמכויות הללו ברשות אחת, אינה יכולה אלא

להביא ליצירת גוף בעל אינטרסים משל עצמו. בהיותו בעלים ושליט בלעדי על קרקעות המדינה, המינהל פועל, להלכה ולמעשה, ללא הפרעה של ממש. במקום לזרוז פיתוח מתוכנן למען האינטרס הציבורי, הוא מתנהג כגוף מסחרי מונופוליסטי שמטרתו להגדיל את רווחיו המיידיים".

**"המדינה איננה
מנהלת את
הקרקעות בצורה
המקסמת את
רווחת הציבור. אי
לכך ברור שיש
להפסיק מדיניות
זו ולהחליפה
במדיניות שעשויה
לשפר את הרווחה
במשק".**

הצעת החוק של ח"כ כהן לא עברה את שלבי החקיקה – אך הבעיה שהוא מציג שרירה וקימת. כותבים ודוברים רבים יוצאים נגד המציאות של קיום גוף ריכוזי השולט במרבית הקרקעות במדינה. דוגמה תמציתית הוא מאמרם של הכלכלנים פרופ' צבי אקשטיין (כיום המשנה לנגיד בנק ישראל) ופרופ' מנחם פרלמן מאוניברסיטת תל אביב, "תחרותיות והפרטה במקרקעי ישראל":¹

"אנו מגיעים למסקנה שהמדינה איננה מנהלת את הקרקעות בצורה אשר ממקסמת את רווחת הציבור. אי לכך ברור לנו שיש להפסיק מדיניות זו ולהחליפה במדיניות אשר עשויה לשפר את הרווחה במשק, היינו, הכנסת תחרותיות ויזמות לשוק הקצאות הקרקעות במדינה... אנו ממליצים על פירוק המינהל באמצעות חוק אשר יאפשר הפרטה של כל קרקעות המינהל..."

בשנת 2005 החליטה ממשלת ישראל² ובעקבותיה מועצת מקרקעי ישראל,³ על רפורמה במקרקעי ישראל שעיקרה הקניית זכות הבעלות בקרקע למגורים עירוניים, הסדר לחילופי קרקעות עירוניות עם קרן קימת לישראל, עידוד מבצעי היוון לקרקע המשמשת לתעסוקה, העברת האחזיות על התכנון המתארי, ברמה הארצית, ברמה המחוזית וברמה המקומית למינהל התכנון שבמשרד הפנים וארגון מחודש של המינהל לפיתוח ולשיווק מקרקעי ישראל. במסגרת הרפורמה תועבר בהדרגה האחזיות לביצוע פיתוח תשתיות עירוניות בפרויקטים במקרקעי ישראל לרשויות המקומיות ותיערך חלוקה גיאוגרפית של

1 אקשטיין צבי, פרלמן מנחם, "תחרותיות והפרטת קרקע בישראל", רבעון לכלכלה, דצמבר 1997, עמ' 574, 591.
2 דו"ח הוועדה הציבורית לרפורמה במינהל מקרקעי ישראל (ועדת גריש) והחלטות ממשלת ישראל מס' 2430 מיום 15.08.2004 והחלטה מס' 3759 מיום 1.6.2005 בדבר רפורמה במקרקעי ישראל.
3 החלטה מספר 1066 של מועצת מקרקעי ישראל מיום 11.1.2006 בדבר רפורמה במקרקעי ישראל.

הפעילות בין מינהל מקרקעי ישראל לבין משרד הבינוי והשיכון. משרד הבינוי והשיכון יתכנן תוכניות מפורטות ויפתח פרויקטים באזורי עדיפות לאומית וביישובים חדשים, בפרויקטים להתחדשות עירונית, בפרויקטים לזכאים ולאוכלוסיות מיוחדות ובמגזר הלא יהודי. הרפורמה המוצעת כרוכה בשינוי המבנה הארגוני של מינהל מקרקעי ישראל.

ועדת גריש הוקמה כדי לייעל ולשפר את עבודת המינהל, לבדוק את סמכויותיו ולחפש דרכים לשנות את המבנה הסטטורי שמחבל בביצוע משימותיו כמינהל מקרקעי ישראל. בהתאם להמלצות הוועדה, כראי לשנות את המבנה הארגוני של המינהל כך שיורכב ממטה ומשלוח חטיבות: חטיבת שירות, חטיבה עסקית וחטיבת שמירה על הקרקע. מחוזות המינהל וחלק מהאגפים הקיימים יבוטלו.

בכנס שכותרתו "מינהל מקרקעי ישראל לאן?",⁴ שנערך במאי 2007, הכריזו יו"ר מועצת מקרקעי ישראל ומנהל המינהל על נדבך נוסף ברפורמה המינהלית המתוכננת: שינוי מעמד המינהל מיחידת סמך ממשלתית ל"רשות" או לחברה ממשלתית. המטרה – לאפשר למינהל לנהל את מקרקעי ישראל במשק כספים סגור דהיינו, שתקבולי המינהל ישמשו לפיתוח קרקע ושיווקה, ובנוסף, להינתק מהמגבלות החלות על שירות המדינה בגיוס כוח אדם מיומן לביצוע המטלות במסגרת הרפורמה המתוכננת.

השינוי במדיניות המקרקעין של מינהל מקרקעי ישראל ובעיקר מתן בעלות מלאה לחוכרי הקרקע העירונית והשינוי הארגוני שעיקרו בארגון המינהל כמשק כספים סגור, מעמידים את קרן קימת בפני דילמה ערכית ומעשית. הדילמה הערכית כרוכה בהסתלקות מהעיקרון שאת מקרקעי ישראל לא מוכרים אלא מחכירים בלבד. הדילמה המעשית כרוכה באפשרות של התדלדלות המקורות הכספיים שיבואו מההכנסות ממקרקעי קק"ל, אם אכן הכנסות אלה ישמשו במסגרת משק הכספים הסגור של הרשות החדשה. לפיכך, השאלה אינה מצטמצמת ל"מינהל מקרקעי ישראל לאן?", אלא יש להוסיף את השאלה "קרן קימת לאן?". תגובת יו"ר-רעמית של קרן קימת, יחיאל דובדבני, להצהרות יו"ר מועצת מקרקעי ישראל ולהוצאת מנהל המינהל ביום העיון בטכניון ניתנה במהלך הדיון בהודעה, שאם קרן קימת תרצה למלא את ייעודה הלאומי, יהיה עליה לפרוש מהשותפות במינהל מקרקעי ישראל ולנהל את הקרקעות

⁴ "מקרקעי ישראל לאן?" כנס שהתקיים ב-10 במאי 2007 במוסד שמואל נאמן, הטכניון; מכון לגרל"ן חיים כצמן גזית גלוב, הפקולטה לניהול, אוניברסיטת תל אביב; בשיתוף: המרכז לחקר העיר והאזור בטכניון, החוג למדיניות ציבורית ובית הספר לממשל, אוניברסיטת תל אביב.

שבבעלותה בעצמה. מהלך כזה אם יתקיים, הוא תוצאה ישירה של העברת הבעלות במקרקעי ישראל לחוכרים העירוניים ושינוי מתכונת הניהול של המינהל.

המדיניות הקרקעית בחקיקה

עקרונות המדיניות הקרקעית בישראל קיבלו תוקף בחוק⁵, בהחלטת מועצת מקרקעי ישראל⁶ ובהחלטת ממשלת ישראל⁷. למקרקעי ישראל מעמד מיוחד בחוק יסוד: מקרקעי ישראל⁸ האוסר מכירת מקרקעי ישראל (סעיף 1):

**"הרפורמה
המוצעת בניהול
מינהל המקרקעין
והסיכוי להיפרדות
קק"ל מהמינהל
הם פתח לניהול
מקרקעי ישראל
לתועלת הציבור
וליצירת מכשיר
חשוב לפיתוח
הכפר, השטחים
הפתוחים
והסביבה".**

"איסור העברת בעלות: מקרקעי ישראל, והם המקרקעין בישראל של המדינה, של רשות הפיתוח או של קרן קימת לישראל, הבעלות בהם לא תועבר, אם במכר ואם בדרך אחרת".

חוק מקרקעי ישראל, תש"ך-1960, קבע בסעיף 2 רשימה סגורה של שבעה סוגי עסקאות במקרקעין בהן מותרת העברת הבעלות. למשל: פעולות רשות הפיתוח לפי חוק רכישת מקרקעים (אישור פעולות ופיצויים), תשי"ג-1953; העברת בעלות במקרקעי ישראל במידה שיש בכך צורך ליישר גבולות או להשלים נחלאות, ובלבד ששטח המקרקעין לא יעלה על מאה דונם כל פעם; היתה ההעברה ללא תמורה, טעונה היא אישור ועדת הכספים של הכנסת; העברת בעלות במקרקעי המדינה או במקרקעי רשות הפיתוח למטרת פיתוח לא-חקלאי, או העברת מקרקעין כאלה שהם קרקע עירונית, ובלבד ששטח כל ההעברות מכוח פסקה זו יחד לא יעלה על מאתיים אלף דונם; ובלבד שהעברת בעלות במקרקעי קרן קימת לישראל לא תיעשה אלא באישורה.

5 חוק יסוד מקרקעי ישראל, ס"ח 312 (29.7.60) עמ' 56; חוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך – 1960, ס"ח 312 (29.7.60) עמ' 56.
6 החלטה מספר 1 של מועצת מקרקעי ישראל מיום 17.5.1965.
7 החלטה מספר 489 של ממשלת ישראל מיום 23.5.65.
8 פורסם ס"ח תש"ך 312 (29.7.1960) עמ' 56.

חוק מינהל מקרקעי ישראל נחקק שנים לפני חקיקת חוק התכנון והבנייה (1965), הקובע את מדיניות שימושי הקרקע במדינה, וטרם חקיקת חוק המקרקעין (1969) שעניינו בזכויות הקניין. חוק רישום מקרקעין משנת 1970 הסדיר את רישום זכויות הקניין במקרקעין. חוק מינהל מקרקעי ישראל אמור היה להסדיר את ניהול מקרקעי הציבור שבמסגרת מינהל מקרקעי ישראל, לרשום את הזכויות במקרקעין, להסדיר את החכירות, לאפשר שימוש בקרקע כבטוחה למימון וליצור תנאים של משק כלכלי ליברלי תוך שמירה על עקרונות שוויון וחופש הזדמנויות בהתאם לערכיה של מדינת ישראל.

מינהל המקרקעין כאורגן של המדינה

מינהל מקרקעי ישראל הוקם מכוח הוראת סעיף 2 לחוק מינהל מקרקעי ישראל, תש"ך-1960 כדי שינהל את מקרקעי ישראל. בהתאם לחוק, הממשלה ממנה מנהל למינהל שיהא כפוף במישרין לשר הממונה על ביצוע החוק. בחוק נקבע שעובדי מינהל מקרקעי ישראל יהיו עובדי מדינה. מינהל מקרקעי ישראל אינו נהנה ממעמד של אישיות משפטית אוטונומית.⁹ מינהל מקרקעי ישראל הוא אמנם מוסד מדינה, אך אינו תאגיד.¹⁰ בחקיקה נקבע¹¹ כי דין מינהל מקרקעי ישראל "כדין המדינה".¹² כך נקבע גם בפסיקה.¹³ קרן קימת, בשונה ממשרדי הממשלה, היא חברה שמאוגדת כחברה פרטית אשר הדירקטוריון שלה ממונה על ידי ההסתדרות הציונית העולמית. קרן קימת היא המכשיר הקרקעי של ההסתדרות הציונית, ששמה לה למטרה ליצור תנאים בארץ ישראל ליישוב יהודים. מעמדה של קרן קימת נקבע בחוק ההסתדרות הציונית העולמית, תשכ"ב-1953 ובחוק קרן קימת לישראל מאותה שנה. בחוק ההסתדרות הציונית נקבע כי ביצוע החוק יהיה באמצעות כריתת אמנות. מערכת היחסים בין המדינה לבין קרן קימת נקבעה באמנה, טרם קבלת ההחלטה על כינון מינהל מקרקעי ישראל.¹⁴

9 ע"א 4000/91, 3999/91, סאלח מוחמר עלי סוואעד ואח' נגד מינהל מקרקעי ישראל, תק"על (3)94 (1995).

10 ע"א 570/66 עבראללה בלעום ואח' נגד מינהל מקרקעי ישראל ואח', פד"כ כא' (1) עמ' 109.

11 סעיף 11 לחוק לתיקון סדרי הדין האזרחי (המדינה כבעל דין), תשי"ח-1958.

12 ת"ה (חיפה) 28680/97 חיים דרון נ' מינהל מקרקעי ישראל, תק"מח (2)99 (1999).

13 בע"א 141/75 מדינת ישראל ורשות הפיתוח נ' יעקב לוי, קבע השופט לגרודי (לימים הנשיא), כי רשות הפיתוח היא תאגיד ציבורי, וכי עובדי מינהל מקרקעי ישראל פועלים כשלוחים של הרשות.

14 י"פ 1456 (תשכ"ה) 1597.

חוק מינהל מקרקעי ישראל מורה כי על המינהל לפעול על פי המדיניות הקרקעית שתקבע מועצת מקרקעי ישראל.¹⁵ המחוקק לא פירט את תוכן המדיניות הקרקעית בה ינקוט המינהל, בהשאירו את קביעת המדיניות למועצת מקרקעי ישראל.¹⁶ גם חוק רשות הפיתוח (העברת נכסים), תש"י-1950, המסמיך את מינהל מקרקעי ישראל לפעול מטעמה של רשות הפיתוח בנכסים שבבעלותה, אינו מספק הנחיה של השיקולים להפעלת סמכות ניהול מדיניות המקרקעין.¹⁷

**"אם קרן קימת
חרצה למלא את
ייעודה הלאומי,
היה עליה לפרוש
מהשותכות
במינהל מקרקעי
ישראל ולנהל
את הקרקעות
שבבעלותה
בעצמה".**

ראוי להדגיש, כי אף שהמדיניות הבסיסית לפיה פועל המינהל בהחכרת מקרקעין לא נקבעה בחקיקה, מצאה הממשלה לקובעה בהחלטה מיום 23 במאי 1965, וזו אומצה כמדיניות הקרקעית בהחלטת מועצת מקרקעי ישראל ומשמשת את מינהל מקרקעי ישראל. על העקרונות הבסיסיים שאומצו על ידי מועצת מקרקעי ישראל נמנים הכללים הבאים: "קרקע תוחכר... רק לאחר שיושלם תכנונה על ידי רשויות התכנון והבנייה, ולאחר גמר פעולות הפיתוח והבנייה – בהתאם לייעוד המקרקעין".

מדיניות הקרקע של מקרקעי ישראל קובעת שהקרקע אינה נמכרת אלא מוחכרת בלבד, בכחינת "והארץ לא תימכר לצמיתות". בפסיקה נקבע שמטרת החוק לאסור העברה רצונית של הבעלות, ולאסור גם העברת בעלות שאינה לרצונה של המדינה, או של רשות הפיתוח או של קרן קימת לישראל.¹⁸

בעלות, חכירה ו"היוון"

זכות חכירה לדורות אינה שוות ערך לזכות בעלות. שורש ההבדל בין בעלות לחכירה

15 סעיף 3 לחוק מינהל מקרקעי ישראל, תש"ן-1960. בג"צ 5575/94 מהרד"ן בע"מ נ' ממשלת ישראל, פ"ד מט(3) 138.
16 דותן, י. הנחיות מינהליות (תשנ"ו), בעמודים 315-316. ע"א 585/68 וייראוך נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד כג(1) 494, 491.
17 לביקורת על מצב הדברים, בו חוק מסמיך אינו כולל הנחיה של ממש בדבר תכלית הסמכות ומטרותיה, ראו י' זמיר, "הסמכות המינהלית", משפט וממשל א, (תשנ"ב), 81, 90.
18 ע"א 520/89, מדינת ישראל נ' שיכלי, פ"ד מו(2), 81.

נעוץ בתנאי החכירה, המגבילים את אפשרויות הניצול של הקרקע בידי החוכר, או המטילים עליו מיני חיובים שבעלים גמורים אינם צפויים להתחייב בהם.

בתחילת שנות השבעים, שנים ספורות אחרי כינון מינהל מקרקעי ישראל, קיבלה מועצת מקרקעי ישראל החלטה על היוון החכירה בשיכונים ציבוריים בבנייה עירונית.¹⁹ מכאן ואילך התפתחה מדיניות ניהול של מקרקעי ישראל המתקרכת בהדרגה לבעלות פרטית. היוון הוא למעשה "הפרטה זוחלת" תוך שימור מסגרת החכירה. שיטת ההיוון, כפי שהתפתחה במשך הזמן, מעניקה לחוכר את מלוא הזכויות הקיימות והעתידיות לניצול הקרקע לתקופה של דורות רבים לעתיד, מותרת בידי הבעלים בעלות ערטילאית בלבד, כאשר ההבדל בין חכירה מהוונת לבעלות הוא בעיקר לשוני אך לא מהותי. החכירה לדורות בדמי חכירה מהוונים הוא צורה מיוחדת של בעלות שפרופ' ש' גינוסר כינה עוד בסוף שנות השבעים, "מירי ישראלי".²⁰ פרופ' גינוסר הוסיף בהערת שוליים²¹ כי "תולדות המשפט מלמדות כי במוקדם או במאוחר נידונות תניות מלאכותיות כדוגמת 'חכירה לדורות' להיכנע בפני המציאות, ודרישת המחכיר לתשלום דמי חכירה תיתקל ביחס עוין כזכות המופעלת ללא הצדקה בנכס הזולת". ברוח דומה כתב פרופ' לבונטין:²²

"יש אשר נהסס לומר זכויותיו של מי ראויות להיקרא 'בעלות על הדבר עצמו'. הבה נניח חכירה, שכל דמיה שולמו מראש, לתקופה ארוכה מאוד, בנסיבות שבהן אין מוטלת על החוכר שום מגבלה או חובה, ואף אינו חשוף לחילוט מוקדם של זכותו מטעם המחכיר, או מאת כל אדם אחר, ומחירה של זכות זו שווה ל'מחיר המגרש'. נניח, לעומת זאת, שסיכוי המחכיר, או יורשי יורשיו, לשוב ולקבל את הקרקע לקץ הימים אינו שווה בשוק המקרקעין יותר מאסימון שחוק. לא קל להשיב לשאלה מי ייקרא 'בעל הקרקע עצמה'. ביתר דיוק: קל מאוד לומר מי הוא בעל הקרקע למעשה, ואף קל לומר מיהו בעל הקרקע להלכה – אלא שהתשובות שונות".

נראה שהמגמה עליה הצביעו גינוסר ולבונטין, מתגשמת. הפרטת הבעלות דה־פקטו, גם אם לא דה־יורה, תואמת את המלצות ועדת המומחים בראשות פרופ' בעז רונן שהוגשו

19 החלטה מספר 130 של מועצת מקרקעי ישראל, מיום 10.9.1973, בדבר שינויים בתנאי החכרת קרקע לשיכונים ציבוריים רוויים.

20 גינוסר ש', "הזכויות הרכושיות – סיווג חדש ונפקותו", משפטים ט' תשל"ט, עמ' 197.

21 גינוסר ש', ראו לעיל, עמ' 21, הערת שוליים מספר 74.

22 לבונטין א', "זכות קניין מהי?" משפטים ט' תשל"ט, עמ' 403.

בשנת 199723 ליו"ר מועצת מקרקעי ישראל ושר התשתיות הלאומיות – אריאל שרון. תוצאות הניסיון להפריט את הבעלות בקרקע תוך שימור מסגרת החכירה, הניבו שיטת חכירה שאין דומה לה בעולם. חכירה מהוונת היא פשרה בין מכירה של הבעלות המהותית במקרקעין לבין שמירה על הבעלות הפורמלית במקרקעין. לכאורה, היוון הוא תשלום מראש של דמי חכירה לכל תקופת החכירה, לדורות רבים. בנוסף לפטור

**"על אף שחיקת
הבעלות הציבורית
במקרקעי ישראל,
נחשב מינהל
מקרקעי ישראל
לאחד הגופים
המסורבלים,
המטרידים ואולי
גם המיותרים
במינהל הציבורי".**

מדמי חכירה והצמדתם לעליית ערך המוחכר, נהנה החוכר מפטור מתשלום לבעלי הקרקע בעת העברת זכויות חכירה או מכירתן. בשנת 1997 אומצה על ידי הממשלה ועל ידי מועצת מקרקעי ישראל מדיניות של החכרה מראש לארבע תקופות של 49 שנים (196 שנים בסך הכול). למעשה, צורה כזו של חכירה כמוה כמכירה מלאה של הבעלות.

מועצת מקרקעי ישראל קיבלה בהדרגה ובהתמדה החלטות השוחקות את עקרון הבעלות הלאומית. החלטות למסור קרקע בדמי חכירה מהוונים כמעט לכל מטרות החכירה (פרט לחקלאות), החכרה מראש לתקופה של 98 שנים או 196 שנים, ויתור גורף של המינהל על הצורך בתשלום דמי הסכמה בעת העברת זכויות בקרקע עירונית, שחרור החוכר מקבלת אישור המינהל לתוכניות לתוספת בנייה בבניין רווי עירוני, השאירו בידי המינהל בעלות שיורית שהיא קרובה מאוד לבעלות ערטילאית. מעורבות המינהל בשם הבעלים נותרה רק בהליכים של שינוי ייעוד ושינוי בזכויות בנייה בבנייה עירונית צמודת קרקע.

אישור המלצות ועדת גדיש על ידי הממשלה, בחודש מאי 2005, יוצר תנאי חכירה המתקרבים עוד יותר לתנאים של בעלות מלאה. הומלץ כי שיווק מקרקעי ישראל המיועדים למגורים עירוניים יכלול בתמורה לדמי חכירה מהוונים את מלוא זכויות הבנייה והפיתוח הקיימות והעתידיות. בנוסף נקבע כי המינהל יפעל להקניית בעלות על הקרקע.

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

יתרונות המעורבות הציבורית בבעלות על הקרקע

למדיניות קרקע השפעה מכרעת על כל מגזרי הפיתוח הכלכלי, החברתי והקהילתי. לבעלות וזכויות קניין בקרקע יש ערך חברתי-כלכלי, כי הקרקע מעניקה ביטחון סוציאלי כשהיא משמשת למגורים, ורווחה כלכלית כשהיא משמשת לפרנסה. כשל בזמינות מספקת של קרקע כגורם ייצור ימנע פיתוח תעשייתי ומסחרי ויוביל לבעיות חברתיות קשות שנובעות מחוסר אפשרויות לבנות דיור ואי-יכולת להבטיח שירותי קהילה. מדינות מתערבות בשוק המקרקעין כשמטרתן ליישם מדיניות כלכלית, חברתית ולעתים ביטחונית-מדינית. כל שינוי מהותי במבנה הבעלות במקרקעין ישפיע על מספר רב של תחומים:

כלכלה: האטת או האצת הסחירות במקרקעין, מחירי הקרקע והדיור.
חברה: השתלטות של בעלי הון על אזורים או רשויות. השתלטות של בעלי הון על תחום כלכלי – רכישת חלק גדול ממקרקעין שייעודו תיירות-בתי מלון. הגברת אי-השוויון החברתי, "סינון" רוכשים למגורים באזורים מסוימים, על ידי בעלי הון שמהווים "מונופול" במקרקעי הרשות.
איכות החיים: בעלות ציבורית תתייחס לשיקולים של איכות הסביבה ובריאות הציבור, לדוגמה: פארקים, מאגר תהום וזיהום סביבתי.
שימושי קרקע: העדפת האינטרס הפרטי על האינטרס הציבורי תגרום ללחצי תכנון ולשינוי תוכניות של גודל שטחי הציבור, צפיפות האוכלוסייה, ייעוד הקרקע, ייעודים משולבים, איכות התכנון, מטרדים ואיכות הסביבה.

במגזר העירוני יש חוסר מידי בעתודות קרקע ומינות לפיתוח. במגזר הכפרי, לכאורה אין חוסר בקרקע לבנייה של מגורים, תעשייה ומסחר, אלא שניצול לא מבוקר של קרקע חקלאית למטרות פיתוח עירוני מקטין את פוטנציאל הקרקע למטרות ייצור חקלאי. ניתן לזהות מספר תפקידים או מטרות שהבעלות הציבורית על הקרקע אמורה לתרום להשגתם:²⁴ ייצור מוצרים ציבוריים; השגת מטרות תכנוניות לאומיות; שליטה על עיתוי הפיתוח; חיזוק והשלמה של מערכת התכנון; מניעת רווחים בלתי מוצדקים; מניעת ההעברה של הבעלות לגורמים זרים; צמצום אי-השוויון (צדק חלוקתי).

24 ברכוב אליהו, ורצברגר אליהו, האם הבעלות הציבורית על הקרקע עדיין רצויה? אוניברסיטת חל אביב, 2001.1.22.

החברה, באמצעות הממשלה והרשויות המקומיות, חייבת לספק קרקע לכל דורש, בעיקר למטרות ציבוריות כמו שיכון, חינוך, ביטחון, שירותי קהילה ותחבורה. מנגד, יש סחר בקרקעות למטרות שימוש פרטי כהשקעה לטווח רחוק. כשהקרקע בבעלות פרטית, ערך הקרקע נקבע על ידי כוחות השוק. מחיר הקרקע בשוק שיש בו תחרות מבטא ערך של יעילות כלכלית. סטייה מהקצאה אופטימלית של משאבים תביא להקטנת התועלת הכלכלית של כלל המשתמשים בקרקע.

**"המינהל הפסיק
מזה זמן מה
לשמש כנאמן
וכשליח של קרן
קימת בהיותו
אודגן של**

**המדינה. בפועל
מתרחש תהליך
של הלאמת**

**מקרקעי קרן
קימת וכרסום
מתמיד בבעלות
הלאומית
במקרקעין".**

הבטחת עתודות קרקע לצורכי הפיתוח של המדינה

קרקע בבעלות ציבורית היתה בישראל מאז ומתמיד מכשיר פיתוח הכרחי בתכנון התיישבות עירונית וכפרית. ללא קרקע ציבורית, לא ניתן היה להקים את ערי הפיתוח, את מאות היישובים בתקופת ההתיישבות ההמונית, את השיכונים הציבוריים בערים, לקלוט את גלי העלייה ולבצע את מפעלי הפיתוח ברחבי המדינה. למדינה תפקיד מיוחד במחזור קרקע עירונית על ידי השבחה ויצירת אפשרויות לניצולה בתוכניות

של התחדשות עירונית (פינוי ובינוי) ובתוכניות של שיקום אזורי מצוקה. הניסיון בישראל מלמד שפיתוחה של קרקע בבעלות פרטית עלול להתעכב שנים רבות עד כדי התדרדרות עירונית. העיכוב נובע מהצורך להגיע להסכמה עם בעלי הקרקע, פיצול בין בעלים רבים, בעלים שאינם נמצא והצורך בהסדרים בעקבות ירושה. התערבות ציבורית להבטחת פיתוח קרקע שבבעלות פרטית אפשרית בדרכים משפטיות, כמו הפקעות והסדרי חלוקת זכויות בעלות ללא הסכמת הבעלים, באמצעות בתי המשפט. על אף היתרונות הגלומים בבעלות ציבורית ובניהול ציבורי של קרקעות המדינה, ראוי להתייחס גם לחסרונות הקשורים בעודף מעורבות ציבורית:

- * לקרקע חכורה חסרונות מבחינת השימוש כבטוחה כלכלית וכמכשיר לגיוס הון.
- * קבלנים ובונינים טוענים כנגד המונופול שיש למינהל מקרקעי ישראל בסחר קרקעות, בשל יכולת המינהל לקבוע מחירי קרקע באורח שרירותי בהעדר תחרות חופשית.
- * למינהל עודפי הכנסות מגביית דמי חכירה, אשר אינם מוחזרים לפיתוח הקרקע ולשמירתה.
- * בפועל, דמי חכירה הם עוד סוג של מס המוטל על ידי המדינה.

הנימוק להפרטה: "הקטנת החיכוך בין האזרח למדינה"

על אף שחיקת הבעלות הציבורית על מקרקעי ישראל, נחשב מינהל מקרקעי ישראל לאחד הגופים המסורבלים, המטרידים ואולי גם המיותרים במינהל הציבורי של ישראל. לכאורה יש כאן סתירה או פרדוקס: על אף שמינהל מקרקעי ישראל מעורב פחות בבעלות הציבורית, גוברת התרעומת על אוזלת ידו בניהול המקרקעין. מסתבר שפעולות בסיסיות שהן הכרח בניהול מקרקעין, עדיין מחכות לגואל. מתוך 900,000 חוכרים בבנייה עירונית למגורים במקרקעי ישראל, כ-250,000 יחידות דיור טרם זכו לרישום בספרי המקרקעין אצל רשם המקרקעין. מרבית הנחלות כמושבים, כ-32,000, טרם נרשמו וגם לא נכרת לגביהן הסכם חכירה לרורות. בכמעט חמישים שנות פעולתו של המינהל, טרם הוסכם על נוסח הסכם החכירה וטרם הוגדר אילו שטחים יירשמו על שם המחזיקים בנחלה החקלאית. משתכני שיכונים ציבוריים תלויים בחסדי "חברות משכנות" שמתפקידן להסדיר את זכויות החכירה של בעלי הדירות. כתוצאה מכך, נאלצים מאות אלפי בעלי דירות ומפעלים להתרפק על דלתות המינהל ולבקש "התחייבות לרישום חכירה" ו"התחייבות לרישום משכנתה" שיירשמו בספרי המינהל, במקום רישום המהווה בטוחה ראויה אצל רשם המקרקעין. כך גם לגבי רישום הערות אזהרה.

הפרדת ניהול נכסי קק"ל וניהול אדמות המדינה

מתרבים הסימנים שאין לקרן קימת יכולת להתערב ולקבוע מה ייעשה במקרקעין שבבעלותה. הזרוע הקרקעית של קרן קימת נטמעה במינהל מקרקעי ישראל. ספק אם יש בכוחה של קרן קימת לשמור, במסגרת מינהל מקרקעי ישראל, על המטרות הלאומיות שביסוד קיומה וקיומו של המוסד הציוני. המינהל הפסיק מזה זמן מה לשמש כנאמן ושליח של קרן קימת בהיותו אורגן של המדינה. בפועל מתרחש תהליך

של הלאמת מקרקעי קרן קימת. החלטות מועצת מקרקעי ישראל מכרסמות בהתמדה בבעלות הלאומית על המקרקעין. בדרך פרדוקסלית, ההתעלמות מקרן קימת כבעלים של הקרקע, יוצרת תהליך של הלאמת מקרקעי קרן קימת, וזאת בניגוד גמור למגמה הכללית של הפרטת המשק שבבעלות ממשלתית במסגרת המדיניות הכלכלית-חברתית של הממשלה.

מדיניות הפרטת הבעלות על המקרקעין העירוניים נקבעה בשנת 2006 בהסכם עקרונות בין יו"ר מועצת מקרקעי ישראל דאז, אהוד אולמרט, לבין יו"ר דירקטוריון

קרן קימת דאז, יחיאל לקט. נקבע כי קרן קימת תעביר למדינה את הבעלות על הקרקע של קרן קימת בקרקעות עירוניות, במטרה להעביר את הבעלות לחוכרים. בתמורה לקרקעות קרן קימת בערים, תקבל קרן קימת אדמות חלופיות כנגב ובגליל, בנוסף, הוצע מנגנון לפיצוי כספי. על פי הסיכום, קרן קימת תעביר לבעלות המדינה את כל הקרקעות שאינן קרקעות חקלאיות (ובכללן קרקעות לבנייה, לתעשייה, למסחר, לתיירות וקרקעות היישובים הקהילתיים). בתמורה תעביר המדינה לקרן קימת מקרקעין בסדר גודל זהה לשטח המועבר על ידה, שאינם מיועדים לפיתוח, אך אינם מקרקעי ייעוד, יערות, שטחים מוכרזים וכדומה. עוד סוכם כי נציגות קרן קימת במועצת מקרקעי ישראל תצומצם לשלושה חברים במקום מחצית החברים

במועצה כמו שנהוג כיום, בהתאמה לחלקה היחסי של קרן קימת בקרקע המנוהלת על ידי המינהל. ליד מועצת מקרקעי ישראל תוקם ועדת תיאום שחבריה יהיו שלושה נציגי ממשלה, שלושה נציגי קרן קימת וכן יו"ר המועצה השר הממונה. ממלא מקומו יהיה יו"ר קק"ל.

רוב הקרקעות בבעלות קרן קימת נמצא במגזר הכפרי.²⁵ מלכתחילה, העיקרון של איסור העברת בעלות על מקרקעי הלאום, חובת השיבה על הקרקע, חובת השימוש בקרקע ותניות חוזיות כיוצא באלו, הוקפדו במגזר הכפרי. ביצוע הרפורמה המתוכננת במקרקעי

25 בבעלות הקרן כ-2,450,000 דונם מתוך כ-18,400,000 דונם בניהול מינהל מקרקעי ישראל. מתוכם, על פי ההערכה, כ-2,200,000 דונם הם במגזר הכפרי. שטח הקרקע של "משכנות" היישובים הכפריים הוא כ-2,600,000 דונם מתוך כ-4,500,000 דונם המוגדרים כשטח לעיבוד חקלאי.

ישראל היא הזדמנות כמעט אחרונה ליציאת קרן קימת ממינהל מקרקעי ישראל. שאם לא כן, ניהול מקרקעי קרן קימת במסגרת ניהול ממשלתית לא יאפשר בעתיד את קיום המטרות הלאומיות שלמטרתן רכשה קרן קימת את המקרקעין שבבעלותה. בנוסף, שינוי ארגון המינהל ל"רשות" או ל"חברה ממשלתית" עלול להותיר את קרן קימת ללא משאבים כספיים, שמעתה ואילך ישמשו את הרשות במשק כספי סגור.

הצורך בהיפרדות קרן קימת מהמינהל עלה בעבר בעקבות פסיקת בתי המשפט ומשמעותה, שעל המינהל לנהל את המקרקעין לטובת כל אזרחי המדינה וכי אין להפלות או להחיל נורמות שאינן שוויוניות לקידום המטרות הציוניות של קרן קימת. בעבר היה חשש גדול שההיפרדות תטיל על קרן קימת נטל מינהלי בטיפול במאות אלפי חוכרים. ההסכם החדש בין קרן קימת למדינה יאפשר לקרן קימת לצאת לחלוטין מהבעלות ומניהול המקרקעין העירוניים. לפיכך, הנטל המינהלי שיוטל על קרן קימת לצורך ניהול קרקעותיה יהיה בר שליטה.²⁶

שתי סוגיות ראויות לליבון לפני קבלת החלטה על ידי קרן קימת. האחת, מהם יעדיה העתידיים; והשנייה היא אומדן המקורות הכספיים למימון היעדים. בשנים האחרונות, היה המקור העיקרי למימון פעולות קרן קימת, דמי היוון בבנייה עירונית. עם סיום מבצעי ההיוון והעברת הבעלות במקרקעין העירוניים, מקור זה לא יעמוד לרשות קרן קימת ואף לא לרשות המינהל. נדרשת על כן הערכה של הפוטנציאל הכלכלי הטמון בהסדרים הכספיים עם מינהל מקרקעי ישראל והצפי לדמי חכירה במגזר הכפרי. בשנים האחרונות עמד ממוצע העברות הכספים ממנהל מקרקעי ישראל לקרן הקימת על 350-400 מיליוני שקלים לשנה.

26 בכ" 550 אנודות של מושבים וכפרים שיחופיים יש כ" 34,000 בעלי משקים משפחתיים ובנוסף יש כ" 270 קיבוצים.

הטבלה הבאה מראה את סדרי הגודל של ההכנסות השנתיות מהחכרת קרקע במגזר הכפרי:

70 מיליוני שקלים	הכסף ישמש כקרן צמיתה אשר תישא ריבית קבועה של 5%	כנגד העברת הקרקעות העירוניות תקבל קרן קימת סכום חד-פעמי של 1.4 מיליארד שקלים
280 מיליוני שקלים	בסיס חישוב: בממוצע 140,000 שקל ליח' ד'	מדמי חכירה מהוונים לבניית כ-2000 יחידות דיור לשנה ב"הרחבות" ובשכונות מגורים
50 מיליוני שקלים	בסיס חישוב: 50,000 שקלים לעסק	מדמי חכירה מהוונים עבור פעילות פל"ח: 1000 עסקים בשנה
100 מיליוני שקלים	בסיס חישוב: 200,000 שקלים להעברת זכות	מדמי הסכמה: 500 העברות זכות בשנה
500 מיליוני שקלים		סה"כ ביניים
100 מיליוני שקלים	20% תשלום לחברה מנהלת	הוצאות ניהול וגבייה
400 מיליוני שקלים		העברה לקרן קימת

כנגד הכנסות קרן קימת, מן הראוי לבחון את התחומים בהם היא תתמקד בארגון החדש, ולהחליט על תחומי הפעילות לעתיד:

ייעור ותרומה לפיתוח סביבתי: תחום מרכזי בפעילות קרן קימת. לדעתי, ראוי לשקול שילוב עם רשות הטבע והגנים, שיתרונותיו לקרן קימת ביעול ובהקטנת כפילות פעילות שני הגופים, סיוע מקצועי, סיוע לרשות בשמירה על שמורות הטבע שפתוחות לקהל הרחב. פעילות קרן קימת בתחום החינוך צריכה להתמקד בחינוך סביבתי כחלק מהתרומה לפיתוח סביבתי. העלות: 300 מיליוני שקלים.

תמיכה בשינוי הארגוני, החברתי והתעסוקתי בכפר: זה תפקיד מסורתי של המחלקה להתיישבות, שאינה קימת עוד. בעיצוב מדיניות פיתוח הכפר ויצירת כלי הביצוע יש לשתף את משרד החקלאות ופיתוח הכפר. עד כה, קרן קימת הפגינה אדישות כלפי השינויים המבניים בכפר הישראלי, למעט אולי תמיכתה במחקר החקלאי באזורי פיתוח. העלות: 50-100 מיליוני שקלים בשנה.

להלן דעתי על תחומי ההוצאה בהם קרן קימת תצמצם בעתיד:

- * הכשרת קרקעות, ניקוז, הקמת מאגרי קולחים, סלילת כבישים, שיקום נחלים וכד': חיסכון של כ-90 מיליוני שקלים בשנה.
- * פעולות לחינוך יהודי בחו"ל (תפקיד זה שמור לסוכנות היהודית) ובארץ (חוגי סיור וכיו"ב): כ-50 מיליוני שקלים.

מטרת הצגת תחומי הפעולה והמסגרת התקציבית נועדה להראות שסדרי הגודל הדרושים אפשריים.

מינהל מקרקעי ישראל – לאן?

המדיניות הקרקעית על פיה פועל מינהל מקרקעי ישראל נקבעת על ידי מועצת מקרקעי ישראל. להחלטות המועצה אין מעמד של "תקנות בנות פועל תחיקתי" ועל כן הן נחותות מבחינת הסטטוס המשפטי שלהן אף מהוראות תוכנית מתאר. על אף תיקוני חקיקה רבים בחוק מינהל מקרקעי ישראל, לא עוגנה מדיניות המועצה בחוק או בתקנות. אני משער, שאחת הסיבות האפשריות להימנעות מפנייה לכנסת היא שחוק יסוד ניתן לתקן או לשנות רק בחוק יסוד ולא בדרך של התקנת תקנות. יצירת "החכירה המהוונת לדורות", הכוללת כמעט כל זכות עתידית במקרקעין, היא לדעתי יצירה של פיקציה משפטית שכמוה כהעברה של בעלות מלאה. לא ייפלא אפוא, שלאחר שבידי בעלי הקרקע נשארה בעלות ערטילאית בלבד, אין להם עוד עניין להישאר רשומים כבעלים והמינהל, בשם הבעלים, חפץ לרשום את הבעלות המלאה על שם המחזיקים. במצב הדברים הזה, כאשר הבעלות השיורית שבידי המינהל ריקה מתוכן, לא צריך להיות ליברל אדוק או חסיד של כלכלת שוק כדי לתמוך בהעברת הבעלות לידי מחזיקי הקרקע. המצב בקרקע באזורים כפריים שונה, כי שם נותר ערך כלכלי הטמון באפשרויות שינוי ייעודה של הקרקע החקלאית לשימושים עירוניים. בקרקע עירונית, אפשרות זו לא קיימת עוד.

המינהל, כגוף המנהל את מקרקעי המדינה, הוא לכאורה גוף בעל עוצמה שיש לו נכסים רבים. אלא שהאמנה בין המדינה לבין קרן קימת עיקרה חלק חשוב מעוצמת המינהל והוא הקביעה, כי "כל עסקה תיעשה בשם בעליה ופירות אותה עסקה יהיו

של הבעלים". כתוצאה מכך, על אף שהמחזור הכספי של המינהל נאמד במיליארדי שקלים בשנה, אין למינהל אפשרות להקצות כספים משלו לפיתוח עתודות הקרקע. פיתוח הקרקע הופקד על פי האמנה בידי קרן קימת ולמימונו מופנים פירות עסקאות המקרקעין במקרקעי קק"ל. בעבר הוצע להפוך את המינהל לרשות, עם משק תקציבי סגור. נראה שבעבר העדיפו בעלי הקרקע, המדינה וקרן קימת, לשלוט בכספי התמורה מעסקאות המקרקעין של המינהל ובכך עוקרה תכלית חשובה ביותר של הגוף המנהל את המקרקעין הציבוריים. הרפורמה המוצעת בניהול מינהל מקרקעי ישראל והסיכוי להיפרדות קרן קימת מהמינהל הם פתח לניהול מקרקעי ישראל לתועלת הציבור וליצירת מכשיר חשוב ביותר לפיתוח הכפר, השטחים הפתוחים והסביבה.