

שלמה בן אליהו • גדעון ויתקון

מקרקעי ישראל

הצעה לצמצום המעורבות הציבורית בניהול המקרקעין

שלמה בן אליהו • גדעון ויתקון

מקרקעי ישראל

הצעה לצמצום המעורבות הציבורית בניהול המקרקעין



מפעלות

המרכז הבינתחומי הרצליה

Shlomo Ben Elyahu • Gideon Witkon

Israel Land Administration Proposal for Reducing Public Intervention

עורך אקדמי של הסדרה: פרופ' דוד נחמיאס

סדר ועימוד: רחל שמיר

הפקה: חביבה אשכנזי

©

כל הזכויות שמורות (2003)

להוצאת מפעלות המרכז הבינתחומי הרצליה בע"מ

ת"ד 167, רחוב כנפי נשרים, הרצליה, 46150

טלפון: 09-9527318, פקס: 09-9568616

הודפס בישראל

ספטמבר 2003

פתח דבר

כל מדינה מתקיימת לאורך זמן בזכות תחושת שייכות ומחויבות של אזרחיה. אולם ביטוייה, תפקודה ועצמתה של המדינה תלויים בממשל הציבורי על כל רכיביו. בעוד שבדמוקרטיה רבות התחוללו בדור האחרון שינויים משמעותיים בתחום המגזר הציבורי, בישראל – באותה תקופה – נעשה מעט יחסית. ללא הגדרת עדיפויות נכונה, הגברת היעילות, העלאת רמת השרות והקשר עם האזרחים, לצד שמירת מוסר ציבורי והכרה בחובת הנאמנות של בעלי השררה, עלולה המדינה להתרחק ממיצוי הפוטנציאל שלה ומהשגת יעדיה.

המרכז הבינתחומי הרצליה, החליט על פרויקט מקיף של גיבוש הצעות לבניה מחודשת של הממשל והמנהל הציבורי. תחילתו של המהלך ביוזמה משותפת עם פרופ' אהוד שפרינצק ז"ל ואיתן ורטהיימר. הפרוייקט רוכז בידי האמונות של מרדכי (מוטי) שפירא ובעזרתו של יצחק (איקי) אלנר. הכוונה היא לבחון את המנהל הציבורי מנקודת מבט כלכלית, תוך התייחסות לשאלות רחב מבניות וסוגיות אורך ענפיות. זאת לצד התייחסות למבנה הממשלי-פוליטי ולרשות השופטת.

מטרת הצעתם של מנהלי מינהל מקרקעי ישראל לשעבר, שלמה בן אליהו וגדעון ויתקון היא לשפר את תפקודה של אחת המערכות היותר בעייתיות בחיי הכלכלה והחברה בישראל. ייחודה של ההצעה בכך שאין היא פוסקת בשאלה העקרונית של השארת הבעלות על המקרקעין בידי המדינה גם לאחר הקצאתם, אלא מציעה פתרונות מעשיים וישימים בקלות יחסית כדי להקל על מינהל מקרקעי ישראל ולייעל את תפקודו.

מכל הצעות הרפורמה שהוצעו עד היום בנושא, מחקרם של בן אליהו וויתקון, ראוי וניתן ליישום מיידי.

פרופ' אוריאל רייכמן

נשיא

המרכז הבינתחומי, הרצליה

תודתנו נתונה לפרופ' אוריאל רייכמן, נשיא המרכז הבינתחומי
בהרצליה, שיזם יחד עם פרופ' שפרינצק ז"ל ומר איתן ורטהיימר,
את הפרויקט שבמסגרתו נכתב נייר עמדה זה. על התודה יבוא גם
מר מוטי שפירא.

האחריות על הכתוב מוטלת כמובן אך ורק על המחברים.

שלמה בן אליהו גדעון ויתקון

תוכן עניינים

11	1. רקע והצגת הנושא
12	1.1 מקרקעי ישראל
14	2. הבסיס המשפטי למעורבות הציבורי בניהול מקרקעי ישראל
14	2.1 חוק יסוד: מקרקעי ישראל וחוק מקרקעי ישראל
15	2.2 חוק מינהל מקרקעי ישראל
15	2.3 מינהל מקרקעי ישראל
16	2.4 מדיניות הקרקע בחקיקה
17	2.5 האמנה בין המדינה לקרן הקיימת לישראל
19	3. חסרונותיה של עודף מעורבות
19	3.1 "כללי משחק" שאינם נקבעים על ידי מנגנוני שוק
19	3.2 קרקע בבעלות ציבורית ובעלות פרטית
20	3.3 "היוון" – כמעט בעלות פרטית
21	3.4 עודף החיכוך בין האזרח למדינה
22	3.5 היוון – "הפרטה זוחלת" תוך שימור מסגרת החכירה
23	3.6 מגמת "שחרור" החוכרים החקלאים מכבלי החכירה
26	4. יתרונות מעורבות ציבורית
27	4.1 קרקע כמוצר ציבורי וכפתרון ל"כשלי שוק"
29	4.2 הבטחת עתודות קרקע לצורכי הפיתוח של המדינה
30	4.3 "חכירה לדורות" שהיא כמעט כמו "בעלות"
31	4.4 מקרקעי ציבור כאמצעי למדיניות ציבורית
33	5. המלצות ועדות ציבוריות שעסקו בנושא
33	5.1 מדיניות הקרקע של מועצת מקרקעי ישראל
35	5.2 המלצות הועדה למדיניות קרקע בישראל, 1986
36	5.3 המלצות הועדה למדיניות הקרקע – ועדת רונן, 1998
39	6. צמצום המעורבות בניהול הדיור הציבורי
39	6.1 סקירת המצב הקיים

39	האם מלאי הדירות יגדל או יקטן בשנים הבאות?	6.2
40	הקטנת מלאי הדירות הקיים	6.3
41	ייעול הניהול של המלאי הנותר	6.4
43	7. הבעלות במקרקעין כגורם מעורבות ציבורית	
43	שיטות למעורבות ציבורית-ממשלתית	7.1
44	הבעלות במקרקעין כגורם מאזן בתכנון	7.2
45	הבעלות במקרקעין – הקמת פרויקטים תשתיתיים גדולים	7.3
45	הבעלות במקרקעין המונעת העברת הבעלות במקרקעין לזרים.	7.4
	לקיחת סיכונים בשוק הנדל"ן	7.5
45	בעלות ציבורית המונעת השתלטות של גורמים כלכליים על שוק המקרקעין	7.6
47	8. הפרדת ניהול נכסי קק"ל וניהול אדמות המדינה	
47	ניהול עצמי של מקרקעי הקרן הקיימת	8.1
48	הלאמת מקרקעי הקרן הקיימת	8.2
51	9. ביזור וביטול סמכויות	
51	הקצאת קרקע לשיכון	9.1
52	פיתוח מקרקעין	9.2
53	תכנון מקרקעין	9.3
53	שיווק מקרקעין	9.4
55	10. סיכום ותמצית ההמלצות	
55	המלצתנו לצמצום תחומי עיסוקו של מינהל מקרקעי ישראל	10.1
55	המלצתנו לצמצום החיכוך הבירוקראטי בין המינהל לחוכריו	10.2
56	תפקידים שלדעתנו יש לחזק במינהל מקרקעי ישראל	10.3

1. רקע והצגת הנושא

בשנת 1995 הגיש חבר הכנסת רענן כהן הצעת חוק ניהול מקרקעי ישראל, התשנ"ו–1995. סעיף 13 להצעה קובע את ביטולו של 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 כל יכול לגבי עיקר המידע על מקרקעי ישראל, אלא גם על ביצוע התכנון, ההקצאה, המכירה והבטחת 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 לרזו פיתוח מתוכנן למען האינטרס הציבורי, הוא מתנהג כגוף מסחרי מונופוליסטי שמטרתו להגדיל את רווחיו המידיים.

רבים הם אלה מן האקדמיה וחוצה לה – שיצאו כנגד המשך כינונה של רשות מנהלית, ריכוזית כשלעצמה, שבידיה סמכויות השליטה במרבית הקרקעות במדינה. כך, לדוגמה, גורסים אקשטיין ופרלמן¹:

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...

מינהל מקרקעי ישראל הוקם בשנת 1960 במטרה לרכז תחתיו את כלל סמכויות ניהול המקרקעין ולייעל את ההליכים, שעד אותה שנה נוהלו במסגרת סמכויותיהן של רשויות שונות: משרד האוצר טיפל במקרקעי המדינה, הרשות לפיתוח הארץ רכשה את נכסי הנפקדים והקרן הקיימת לישראל². חוק התכנון והבנייה משנת 1965, על תיקונו הרבים, הסדיר את שימושי הקרקע. חוקי המקרקעין וחוק רישום מקרקעין משנת 1970 הסדירו את זכויות הקניין במקרקעין. חוק מינהל מקרקעי ישראל אמור היה להסדיר את ניהול מקרקעי הציבור שבמסגרת

1 אקשטיין צבי, פרלמן מנחם, "תחרותיות והפרטת קרקע בישראל", רבעון לכלכלה, דצמבר 1997, עמ' 574, 591.

2 לעניין תפקידה של קק"ל ראה להלן עמ' 11.

מינהל מקרקעי ישראל, לרשום את הזכויות במקרקעין, להסדיר את החכירות, לאפשר שימוש בקרקע כבטוחה למימון, וליצור תנאים של משק כלכלי וליברלי תוך שמירה על עקרונות שוויון וחופש הזדמנויות בהתאם לערכיה של מדינת ישראל. הצעת החוק דלעיל של חה"כ כהן אמנם לא עברה את שלבי החקיקה, אך הבעיה שבבסיסה – שרירה וקיימת. למעלה מארבעה עשורים לאחר כינון מינהל מקרקעי ישראל נדמה כי יש צורך בבחינה מחודשת של המטרות הלאומיות, מהן ראוי להיגזר ניהול המקרקעין במדינת ישראל.

1.1 מקרקעי ישראל

בעת ההכרזה על הקמת המדינה השתרעה הקרקע שבגבולותיה על-פני 20.4 מיליון דונם, מתוכם כ-940 אלף דונם בבעלות הקרן הקיימת לישראל. עיקר רכישות הקרקע של הקרן הקיימת לישראל עד ליום הקמת המדינה היו בעבור ההתיישבות הכפרית. כמו-כן, קרקעות שהיו בבעלות ממשלת המנדט נוהלו על-ידי המדינה. בשנת 1950 נוספו לקרקעות המדינה גם קרקעות האפוטרופוס לנכסי נפקדים. קרקעות האפוטרופוס הועברו בשנת 1953 לרשות הפיתוח. רובה של הקרקע בבעלות פרטית יהודית מצויה בערים. בעת כינון מינהל מקרקעי ישראל, על-פי נתונים משנת 1962, 53% מהקרקעות בערים היו בבעלות ציבורית והיתר בבעלות פרטית. ההערכה היא, כי בשל הפקעות או רכישות לצרכי ציבור, שיעור הבעלות הפרטית בישובים עירוניים הצטמצם מאז שנות הששים³.

שטח הקרקע שבבעלות ציבורית מהווה 90.3% מהשטח היבשתי של המדינה. נתון זה כולל רק את מקרקעי ישראל ואינו כולל מקרקעי ציבור שהם בבעלות הרשויות המקומיות ושטחים בבעלות תאגידיים שהוקמו על פי חוק (רשות הנמלים והרכבות וכיו"ב). שיעור זה של קרקע בבעלות ציבורית, שהינו גבוה בהשוואה למדינות המערב, עשוי להטעות אם נתעלם מהעובדה שקרוב למחצית מקרקעות המדינה מצויות בנגב הרחוק.

3 שסקין אריה, "מסירת הזכויות בקרקע עירונית: חכירה או מכר". חומר רקע לדיון בוועדת מקרקעי ישראל – הצוות המקצועי, משרד החקלאות, המרכז המשותף לתכנון, תל אביב, יוני 1982.

להלן התפלגות הקרקעות שבניהול ממ"י (מינהל מקרקעי ישראל) לפי בעלויות באלפי דונם (2000):⁴

מחוז ממ"י*	קק"ל	רשות פיתוח	מדינה	סה"כ ממ"י	שטח המחוז	% מקרקעי ממ"י
ירושלים	505	762	318	1,585	1,643	96.5
צפון	1,024	891	1,992	3,907	4,765	82.0
חיפה	209	192	234	635	788	80.6
תל אביב	23	33	29	85	153	55.6
מרכז	403	455	203	1,061	1,296	81.9
דרום	378	166	11,464	12,008	12,986	92.5
סה"כ	2542	2,499	14,240	19,281	21,631	89.1
ב-%	13.2	13.0	73.9	100.0%		

(* מחוזות ממ"י אינם חופפים את החלוקה המנהלית של מחוזות משרד הפנים)

עד לשנת 1960, ארבעה גופים ניהלו את הקרקעות שבבעלות ציבורית: המדינה, הקרן הקיימת לישראל, האפוטרופוס לנכסי נפקדים ורשות הפיתוח. הקמת מינהל מקרקעי ישראל נועדה לפתור את אותן הבעיות, שנבעו מפיצול הסמכויות בין המוסדות השונים. נוסף על-כך, קרקע ציבורית מצויה גם בבעלותן של רשויות מקומיות ואף בבעלותן של רשויות מנהליות, שקיבלו את הקרקע על פי חוק (לדוגמא: רשות הנמלים והרכבות). חלק מהקרקעות שבבעלות הרשויות המקומיות היו בבעלותן טרם הקמת המדינה וחלקן האחר הופקע לצרכי ציבור מכוח חוק התכנון והבנייה. המקרקעין שבבעלות הרשויות המקומיות מקורו בקרקעות שנרכשו לצרכי ציבור על פי פקודת הקרקעות⁵ או חוק התכנון והבנייה⁶. כמו-כן, סעיף 154 לחוק המקרקעין קובע, כי הקרקעות שערב חקיקת החוק היו רשומות כ"מתרוכה"⁷ תרשמה בבעלותה של הרשות המקומית. בצד הרישום נקבעה הסנקציה, לפיה קרקעות שלא תשמנה לייעודן, תועבר הבעלות בהן מידי הרשות המקומית לידי המדינה.

4 הנתונים מתוך דין וחשבון על פעולות מינהל מקרקעי ישראל לשנת 1999–2000 שהתפרסמו בשנת 2001. הנתונים על שטח המחוז הם מדוי"ח מינהל מקרקעי ישראל לשנת 1989. בנוסף לשטחים בבעלות המדינה, קק"ל ורשות הפיתוח יש עוד כ-450 אלף דונם המצויים בתביעות בעלות או ללא הסדר בעלות. לפי דו"ח 1989, היו 535 אלף דונם ללא הסדר.

5 פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור) 1943, ע"ר 1943, תוס' 1 עמ' 32 ותיקונים בע"ר 1946 עמ' 153, 225. חוק לתיקון צרכי הרכישה לצרכי ציבור, התשכ"ד–1964, ס"ח התשכ"ד 428, עמ' 52.

6 חוק התכנון והבנייה 1965, סעיפים 188–190.

7 "מתרוכה" – מקרקעין המשמשים את הציבור לפי חוק הקרקעות העותומני.

2. הבסיס המשפטי למעורבות הציבורית בניהול מקרקעי ישראל

2.1 חוק יסוד: מקרקעי ישראל וחוק מקרקעי ישראל

עקרונות המדיניות הקרקעית בישראל קיבלו תוקף בחקיקה⁸, בהחלטת מועצת מקרקעי ישראל⁹ ובהחלטת ממשלת ישראל¹⁰. למקרקעי ישראל מעמד מיוחד בחוק יסוד: מקרקעי ישראל¹¹, האוסר מכירת מקרקעי ישראל:

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

סעיף 2 לחוק מקרקעי ישראל, התש"ך-1960, קובע שבעה סוגים של עסקות במקרקעין, בהן מותרת העברת הבעלות, ועיקרן: פעולות רשות הפיתוח לפי חוק רכישת מקרקעים (אישור פעולות ופיצויים), תשי"ג-1953; העברת בעלות במקרקעי ישראל והיה ויש בכך צורך ליישר גבולות או להשלים נחלאות, ובלבד ששטח המקרקעין לא יעלה על מאה דונם כל פעם; הייתה 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 מאה אלף דונם; ובלבד שהעברת בעלות במקרקעי הקרן הקיימת לישראל לא תיעשה אלא באישורה.

חוק נכסי המדינה, תשי"א-1951 (תיקון משנת 1960 ותיקון משנת 1973) מוסיף ומכפיף את החלטות הממשלה העוסקות בכל צורה של העברת בעלות במקרקעין שאינם עירוניים וששטחם עולה על 100 דונם, להחלטות מועצת מקרקעי ישראל:

5(ב) הממשלה לא תהיה רשאית למכור מקרקעי ישראל, כמשמעותם בחוק-יסוד: מקרקעי ישראל, שאינם קרקע עירונית וששטחם עולה על 100 דונם, ולהעביר את הבעלות בהם בדרך אחרת, להשכירם או להחכירם, אלא באישור מועצת מקרקעי ישראל.

8 חוק יסוד מקרקעי ישראל, ס"ח 312 (29.7.1960) עמ' 56; חוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960, ס"ח 312 (29.7.1960) עמ' 56; חוק מקרקעי ישראל, התש"ך-1960, ס"ח 312 (29.7.1960) עמ' 57.

9 החלטה מספר 1 של מועצת מקרקעי ישראל מיום 17.5.1965.

10 החלטה מספר 489 של ממשלת ישראל מיום 23.5.1965.

11 פורסם ס"ח תש"ך 312 (29.7.1960).

2.2 חוק מינהל מקרקעי ישראל

כאמור, מינהל מקרקעי ישראל הוקם כאמצעי ליעול הניהול של "מקרקעי העם", שכללו את מקרקעי המדינה, הקרן הקיימת ורשות הפיתוח. הרקע לכינון מינהל מקרקעי ישראל מתואר בדברי ההסבר להצעת חוק יסוד: מקרקעי העם, אשר שמו הוסב מאוחר יותר ל"חוק יסוד: מקרקעי ישראל"¹²:

"בימי המנדט היו האדמות שנגאלו על ידי הקרן הקיימת לישראל המקרקעין היחידים שהכינוי "מקרקעי העם" היה יפה להן. מאז הקמת המדינה נוספו שני סוגים נוספים של "מקרקעי העם": המקרקעין שהם נכסי המדינה והמקרקעין של רשות הפיתוח. בשעה שמקרקעי המדינה ומקרקעי רשות הפיתוח – אם כי בבעלותם של גופים נפרדים – מתנהלים למעשה על ידי מינהל אחד ויחיד, הוא אגף נכסי המדינה שבמשרד האוצר, הרי אדמות הקרן הקיימת מתנהלות על ידי מוסד זה בנפרד משאר "מקרקעי העם". כפילות זו של המינהל, שיש בה משום קשיי תיאום וריבוי הוצאות, אינה מוצדקת עוד לאחר שייעודם של מקרקעי הקרן הקיימת לישראל ושל מקרקעי המדינה (לרבות רשות הפיתוח) אחד הוא: לשמש את צרכי המדינה ותושביה. כדי לחסל את הכפילות הזאת ולרכז בידי המדינה את ניהולם של כל "מקרקעי העם" לסוגיהם ואת פיתוחם בידי הקרן הקיימת לישראל, עומדת להיחתם בין המדינה לבין הקרן הקיימת לישראל אמנה בדבר ניהול המקרקעין ופיתוחם. ביצוע האמנה יצריך חקיקה, שתקבע את מעמדם המשפטי של מקרקעי העם ותסדיר מבחינה משפטית את העסקות במקרקעין אלה ואת ההגבלות המיוחדות על עסקאות כאלה. החוק המוגש בזה הוא החוק הראשון והבסיסי של חקיקה זו. להשלמת ההסדר התחיקתי יהיה צורך בחוקים נוספים ובתיקונים של חוקים קיימים, כגון חוק נכסי המדינה, תשי"א–1951, וחוק רשות הפיתוח (העברת נכסים) תשי"ב–1950.

2.3 מינהל מקרקעי ישראל

ממשלת ישראל הקימה את מינהל מקרקעי ישראל כאמור בסעיף 2 לחוק מינהל מקרקעי ישראל, תשי"ד–1960 בכדי שזה ינהל את מקרקעי ישראל. על-פי החוק, ממנה הממשלה מנהל למינהל, שיהא כפוף במישרין לשר הממונה על ביצוע החוק. עוד נקבע, כי עובדי מינהל מקרקעי ישראל יהיו עובדי המדינה. מינהל מקרקעי ישראל אינו נהנה ממעמד של יישות משפטית

12 הצעת חוק יסוד מקרקעי העם, פורסמה בה"ח 388, כ"ט באדר ב' תשי"ט, 27.2.1959.

אוטונומית¹³ ועל-אף היותו מוסד של המדינה, הוא אינו תאגיד¹⁴. על שום כך, ועל-פי סעיף 11 לחוק לתיקון סדרי הדין האזרחי (המדינה כבעל דין), תשי"ח–1958, דינו של מינהל מקרקעי ישראל "כדין המדינה"¹⁵. הדברים עולים לא רק מלשון החוק, כי אף בפסיקתו הענפה של בית המשפט העליון¹⁶.

חשוב להדגיש, שמינהל מקרקעי ישראל אינו הבעלים של הקרקע שבניהולו. מינהל מקרקעי ישראל הינו רשות המנהלת את הבעלות בקרקעות עבור הבעלים, שהם הקרן הקיימת לישראל, רשות הפיתוח והמדינה. אליבא דבית המשפט¹⁷, תהיה זו שגיאה להתעלם ממעמדו של המינהל כשלוחם של בעלי המקרקעין וכמי שמנהל את המקרקעין עבורם. בעלי הזכות במקרקעין הם המדינה, או הקרן הקיימת לישראל או רשות הפיתוח – ובכל מקרה לא מינהל מקרקעי ישראל ולכן כל הליך משפטי במקרקעין צריך להיות מנוהל על-ידי המינהל אך בשמה של אחת מהרשויות שהוזכרו. כך הוא ממש, כשם שאין עורך דין המייצג בעל דין הופך להיות בשל כך לבעל דין. ציון מינהל מקרקעי ישראל כבעל דין, שגוי ויש בו כדי להטעות. מעמדו המשפטי של מינהל מקרקעי ישראל הוא כשל שלוח שחלים עליו דיני השליחות, וכנאמן כלפי הבעלים הרשומים של מקרקעי ישראל.

2.4 מדיניות הקרקע בחקיקה

יסוד המדיניות האגררית בישראל הוא שקרקעות המנוהלות על ידי מינהל מקרקעי ישראל, קרקעות מדינה, קרקעות הקרן הקיימת לישראל וקרקעות רשות הפיתוח אינן נמכרות אלא מוחכרות בלבד. מדיניות זו מעוגנת בחוק יסוד: מקרקעי ישראל, לאמור:

1. איסור העברת בעלות

מקרקעי ישראל, והם המקרקעין בישראל של המדינה, של רשות הפיתוח או של הקרן הקיימת לישראל, הבעלות בהם לא תועבר, אם במכר ואם בדרך אחרת.

2. היתר על פי חוק

סעיף 1 לא יחול על סוגי מקרקעין וסוגי עסקאות שנקבעו לעניין זה בחוק.

13 ע"א 4000/91, 3999/91, סאלח מוחמד עלי סוואעד ואח' נ' מינהל מקרקעי ישראל, תק-על (3)94 855.
14 ע"א 570/66 עבדאללה בלעום ואח' נ' מינהל מקרקעי ישראל ואח', פד"י כ"א (1) עמ' 109.
15 ת"ה (חיפה) 28680/97 חיים דדון נ' מינהל מקרקעי ישראל, תק-מח (2)99 4411.
16 בע"א 141/75 מדינת ישראל ורשות הפיתוח נ' יעקב לוי, קבע השופט לנדוי (לימים הנשיא), כי רשות הפיתוח היא תאגיד ציבורי, וכי עובדי מינהל מקרקעי ישראל פועלים כשלוחים של הרשות.
17 בש"א 61452/99; ה"פ 89/97, בית משפט מחוזי תל אביב-יפו, מינהל מקרקעי ישראל נ' אחוזת 15 בגוש 6621 בע"מ, חברת הירקון בע"מ, ניתן על ידי השופט ד"ר גבריאל קלינג ביום כ"ט בניסן, תשס"ב (11 באפריל 2002).

בחוק זה "מקרקעין" – קרקע, בתים, בנינים וכל דבר המחובר לקרקע חיבור קבע.

בבחינת "והארץ לא תימכר לצמיתות", הרי שמטרתו של חוק היסוד היא למנוע העברת הבעלות במקרקעי ישראל לידיים פרטיות, פרט לחריגים שקבע המחוקק. בפסיקה נקבע, שמטרת החוק לאסור העברה רצונית של הבעלות, ולאסור גם העברת בעלות שאינה לרצונה של המדינה, או של רשות הפיתוח או של הקרן הקיימת לישראל¹⁸.

2.5 האמנה בין המדינה לקרן הקיימת לישראל

הקרן הקיימת לישראל היא האמצעי הקרקעי של ההסתדרות הציונית העולמית, ששמה לה למטרה ליצור תנאים בארץ ישראל המאפשרים יישובם של יהודים. מטעמים של יעילות ומניעת חפיפה לרשויות המדינה, מסרה הקרן הקיימת לישראל את קרקעותיה לניהולו של מינהל מקרקעי ישראל תוך התניה מפורשת, לפיה אפשר יהיה להמשיך ולנהל את הקרקעות בהתאם למדיניות שקבעה הקרן הקיימת לישראל. על-פי המגמה העולה מהחקיקה כמו גם מהפסיקה בישראל, הרי שקרוב היום בו הקרן הקיימת לישראל לא תוכל לפעול לקידום מטרותיה הקרקעיות אלא מחוץ למסגרת הממשלתית של מינהל מקרקעי ישראל. עניין ההפרדה של הקרן הקיימת לישראל יחייב החלטות רבות באשר למתכונת ההפרדה ואף שינויי חקיקה מתאימים. על רקע האמנה שנחתמה בין מדינת ישראל והקרן הקיימת לישראל הוקם מינהל מקרקעי ישראל. סעיף 2(א) לחוק מינהל מקרקעי ישראל, תש"ד–1960 קובע, שהמינהל "ינהל את מקרקעי ישראל". אלה כוללים, על פי האמור בסעיף 1 לחוק יסוד: מקרקעי ישראל, את המקרקעין אשר בבעלות המדינה, בבעלותה של רשות הפיתוח ובבעלותה של הקרן הקיימת לישראל. על המינהל לפעול על פי המדיניות הקרקעית שתקבע מועצת מקרקעי ישראל¹⁹, וכן על פי כתב האמנה שבין מדינת ישראל ובין הקרן הקיימת לישראל²⁰. בהשאירו למועצת מקרקעי ישראל לעשות כן, לא פירט המחוקק את תוכנה של המדיניות הקרקעית בה ינקוט המינהל²¹. גם חוק רשות הפיתוח (העברת נכסים), התש"י–1950, המסמיך את מינהל מקרקעי ישראל לפעול מטעמה של רשות הפיתוח בנכסים שבבעלותה, אינו קובע כל הנחיה בדבר השיקולים הנוגעים

18 ע"א 520/89 מדינת ישראל נ' שיבלי, פ"ד מו(2), 81.

19 סעיף 3 לחוק מינהל מקרקעי ישראל, תש"ד–1960.

בג"צ 5575/94 מהדרין בע"מ נ' ממשלת ישראל, פ"ד מט(3) 138.

20 י"פ 1456 (תשכ"ח) 1597.

21 דותן, י. "הנחיות מינהליות" (תשנ"ו), בעמודים 315–318.

ע"א 585/68 וייראוך נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד כג(1) 491, 494.

להפעלתה של סמכות הניהול במדיניות המקרקעין²². ראוי להדגיש, כי אף שהמדיניות הבסיסית לפיה פועל המינהל בהחכרת מקרקעין לא נקבעה בחקיקה, בחרה הממשלה לקובעה בהחלטתה מיום 23 במאי 1965, וזו אומצה בהחלטתה של מועצת מקרקעי ישראל כמדיניות הקרקעית המשמשת את מינהל מקרקעי ישראל. בין העקרונות הבסיסיים עליהם החליטה הממשלה, ובעקבותיה גם מועצת מקרקעי ישראל, נקבע כי: "קרקע תוחכר... רק לאחר שיושלם תכנונה על ידי רשויות התכנון והבנייה, ולאחר גמר פעולות הפיתוח והבנייה – בהתאם לייעוד המקרקעין".

22 לביקורת על מצב הדברים, בו חוק מסמיך אינו כולל הנחיה של ממש בדבר תכלית הסמכות ומטרותיה, ראו יי זמיר, "הסמכות המינהלית" משפט וממשל, א' (תשנ"ב) 81, 90.

3. החסרונות של עודף מעורבות

3.1 "כללי משחק" שאינם נקבעים על ידי מנגנוני שוק

מדיניות הקרקע של מינהל מקרקעי ישראל נתונה מזה שנים בוויכוח, האם עדיף שקרקע המדינה תהיה בבעלות ציבורית או בבעלות פרטית. התומכים בהפרטת הבעלות (Privatization) בקרקע מנמקים את עמדתם בדבר הצורך להפחית את מעורבות המדינה בתהליכים כלכליים, בתאונות של חוסר יעילות הממשלה ביחס ליעילותו של המגזר הפרטי ובצורך להקטין את היקף המונופול בניהול הקרקעות. מאידך, התומכים בניהול ציבורי של הקרקע מסתמכים על שאירע במדינות המערב, בהן, מחוסר ברירה, מיושם ניהול ציבורי של קרקע מאחר וזו מהווה לעתים קרובות גורם מעכב בתהליכי פיתוח.

בציבוריות הישראלית מתקיים דיון מתמשך על מיקומו ומעמדו של מינהל מקרקעי ישראל במערכת המינהל הציבורי – ממשלתי. מינהל מקרקעי ישראל מיוחד בכך שחלים עליו כללי משפט דואליים: בהיותו גוף ציבורי, שהוא אורגן של המדינה, חלים על המינהל כללי המשפט הציבורי ומאידך, בהיותו גוף המנהל עסקות במקרקעין, חלים עליו כללי המשפט הפרטי. מעמד מיוחד נוסף הוקנה למינהל מכוח היותו מנהל המקרקעין הן של הקרן הקיימת לישראל, שהיא ארגון פרטי הפועל על פי תזכיר ותקנות החברה, הן של רשות הפיתוח והן של המדינה.

3.2 קרקע בבעלות ציבורית ובבעלות פרטית

ככלל, שווי השימוש בקרקע נגזר מאפשרויות ניצולה. בחכירה ממינהל מקרקעי ישראל יש להביא בחשבון הערכת השווי גם תשלומים נוספים העשויים לחול על הקרקע במהלך ניצולה. זו מאובחנת בהתאם לייעוד הקרקע, קרי לשימוש חקלאי, לבנייה למגורים, לצרכי ציבור וכיוצא באלה שימושים שונים. היקפן של זכויות השימוש מוגדר במונחים של זכויות בנייה, או בהתאם לצפיות לשינוי הייעוד של הקרקע ואפשרויות ניצולה בעתיד.

לית מאן-דפליג, כי זכות חכירה-לדורות אינה שוות-ערך לזכות בעלות, אלא פחותה ממנה. שורש ההבדל בין השתיים נעוץ בתנאי החכירה, המגבילים את אפשרויות הניצול של הקרקע בידי החוכר, או המטילים עליו מיני חיובים שבעלים גמורים אינם צפויים להתחייב בהם. מכאן נובע, כי שווי השימוש במקרקעין חכורים אמור להיות נמוך משווי השימוש במקרקעין בבעלות מלאה. בקרקע המיועדת למגורים בבנייה רוויה, כאשר דמי החכירה הווננו, לא צריך להיות הבדל בין שווי קרקע פרטית לשווייה של קרקע שבניהול המינהל. בייעודים אחרים של קרקע, כמו חקלאות, תעשייה, מסחר, משרדים ובנייה צמודת קרקע, מתגלע פער משמעותי בין שווייה של

קרקע שבחכירה לזה של קרקע שבבעלות. בעניין הוועדה המקומית לתכנון נ' דב חייט²³ פסק בית המשפט, כי הפחתה בשיעור 10% משוויים המלא של המקרקעין תשקף את הפער בין שווי הזכויות מחכירת המקרקעין לבין שווי הזכויות מבעלות במקרקעין דומים. פסיקה זו התבססה על חוות-דעתו של שמאי מומחה מטעם הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה. בעלי הקרקע טענו מנגד, שהפחתה בשיעור 10% אינה משקפת את השפעתם של גורמים נוספים על הפער שבין שווי זכויותיו של חוכר במקרקעין לבין שווי זכויותיו מבעלות במקרקעין דומים. כך, לדוגמא, התניית מימושן של זכויות הבנייה בחלקות בתשלום דמי היתר למינהל מקרקעי ישראל, ובשווי "דמי ההסכמה", אותם יהא על החוכר לשלם למינהל מקרקעי ישראל, היה ויבקש להעביר את זכויותיו לאחר. דוגמא נוספת היא שוויים של דמי החכירה התקופתיים, אותם כל אחד מהחוכרים נדרש לשלם למינהל במהלך תקופת החכירה. דמי היתר חלים על מי שקיבל זכות חכירה ממינהל מקרקעי ישראל, ומבקש לעשות במקרקעין שימוש שונה מזה שהותר לו בתכנית המתאר שהייתה תקפה בעת שרכש את זכות החכירה, או המבקש לבנות במקרקעין על-פי תכנית מתאר חדשה המגדילה את אחוזי הבנייה מאלה שהותרו בזמן החכירה.

בקרקע המוחכרת ממינהל מקרקעי ישראל, יש חשיבות למשך תקופת החכירה, קרי האם שכירות לזמן קצר או חכירה לדורות. מחיר הקרקע מושפע גם מהנתונים הקשורים בדמי החכירה החלים על הקרקע, קרי האם דמי החכירה הונו והאם עומד לחול יובל חכירה, כמו-גם בקביעתם של תנאי התשלום לחידוש החכירה. מדיניות הקרקע של מועצת מקרקעי ישראל במקשה אחת עם מדיניות ההיוון של דמי החכירה, מצביעות על כוונה להאריך את תקופת החכירה ל-196 שנים, ולדמות את החכירה לדורות לבעלות מלאה. במקביל הוסרו "חסמים מנהליים", שהיו מסממניה הבולטים של החכרה. כך הוחלט על ביטול דמי הסכמה, ביטול דמי היתר לתוספת זכויות בנייה בבנייה עירונית רוויה, ביטול הדרישה להופיע בפני מינהל מקרקעי ישראל לצורך העברת זכויות, ואף ביטול הדרישה לקבלת הסכמתו של המינהל לתוספת בנייה בבנייה עירונית רוויה.

3.3 "היוון" – כמעט בעלות פרטית

כאמור, חוק יסוד: מקרקעי ישראל, שחוקק בשנת 1960, קובע שהבעלות במקרקעי ישראל לא תועבר אם במכר, אם בדרך אחרת. בשנת 1965 קיבלה מועצת מקרקעי ישראל את ההחלטה (מספר 1) לפיה מקרקעי ישראל יימסרו בחכירה ולא במכירה. זו המדיניות המנחה את ניהול מקרקעי ישראל מאז ועד היום. בתחילת שנות השבעים, שנים ספורות אחרי כינון מינהל מקרקעי ישראל, קיבלה מועצת מקרקעי ישראל את ההחלטה (מספר 130) בדבר היוון החכירה בשיכונים

23 ראו: ע"א 6826/93 הוועדה המקומית לתכנון נ' דב חייט ואח', דינים עליון כרך נ"א, 327.

ציבוריים בבנייה עירונית. מאז, החלה מתפתחת מדיניות של ניהול מקרקעין הקרבה והולכת, בהדרגה, לתחומה של הבעלות הפרטית. מועצת מקרקעי ישראל קיבלה פעם אחר פעם החלטות, השוחקות באורח משמעותי את עקרון הבעלות הלאומית. לדוגמא, ההחלטה למסור קרקע בדמי חכירה מהוונים כמעט לכל מטרות החכירה (פרט לחקלאות), או ההחלטה על החכרה מראש לתקופה של 98 שנים או 196 שנים. החלטות אלו, נוסף על החלטות אחרות שהוזכרו קודם – כגון ויתור על "דמי הסכמה" בעת העברת זכויות בקרקע עירונית, ושחרור החוכר מקבלת אישור המינהל לתכניות לתוספת בנייה בבנייה עירונית רוויה הותירו בידי מינהל מקרקעי ישראל בעלות שיורית, הקרובה מאוד לבעלות ערטילאית. סממני הבעלות הציבורית בניהול קרקע חקלאית נותרו ללא שינוי, וכך גם בהליכים לשינוי ייעוד, בהליכי שינוי בזכויות בנייה (תוספת ניצול), בהליכים לפיצול מגרשים ואף בהליכי התשלום של דמי היתר עבור תוספת זכויות אלו.

3.4 עודף החיכוך בין האזרח למדינה

על אף השחיקה בבעלות הציבורית במקרקעין, יש הרואים במינהל מקרקעי ישראל אחד מהגופים המסורבלים, המטרידים ואולי גם המיותרים מבין רשויות המנהל הציבורי בישראל. לכאורה יש בכך סתירה: על אף שמינהל מקרקעי ישראל מעורב פחות בבעלות הציבורית, גוברת הביקורת על אוזלת ידו בניהול המקרקעין. מסתבר, כי דווקא פעולות בסיסיות, שהן בגדר הכרח בניהול מקרקעין, אינן מיושמות. מתוך 750.000 חוכרים בבנייה עירונית למגורים, קרוב ל-600.000 יחידות דיור, שהן למעלה משליש ממספר הדירות במדינת ישראל, טרם נרשמו בספרי המקרקעין אצל רשם המקרקעין. כך גם טרם נרשמו כ-32.000 נחלות במושבים. לגביהן אף לא נחתם הסכם חכירה לדורות מאחר ובארבעים שנות פעולתו של המינהל טרם הוסכם על נוסח הסכם החכירה וטרם הוחלט אילו שטחים יירשמו על שמם של המחזיקים בנחלה החקלאית. דיירי השיכונים הציבוריים תלויים בחסדיהן של "חברות משכנות", שמתפקידן להסדיר את זכויות החכירה של בעלי הדירות. כתוצאה מכך, נאלצים מאות אלפים מבעלי דירות ומפעלים להתדפק על דלתות המינהל ולבקש "התחייבות לרישום משכנתא" שתירשם בספרי המינהל, במקום משכנתא הרשומה אצל רשם המקרקעין, המהווה בטוחה ראויה לפי החוק בישראל. כך גם לגבי רישום הערות אזהרה.

תכליתה של מדיניות ההיוון הינה להקטין את החיכוך בין החוכרים למינהל. להיוון, שאינו אלא תשלום מראש של דמי חכירה לכל תקופת החכירה, יש משמעות טכנית בעידן המחשב והגבייה השוטפת באמצעות הבנקים. תלותו של החוכר במינהל גדולה כיום בהרבה ביחס לעבר, וזאת בשל השינויים הנדרשים בשימושי הקרקע כתוצאה מההתפתחויות במשק המדינה. ביטול המעורבות המיותרת של מינהל מקרקעי ישראל אפשרית באמצעות העברה מזוהת של רישום כל הבעלויות במקרקעין מספרי הנכסים של המינהל לספרי המקרקעין אצל רשם המקרקעין,

הסדרת רישום בתים משותפים, והחלטה המאפשרת לחוכרים העירוניים לרכוש זכות בעלות מלאה במקרקעי ישראל שעברו תהליך של רישום. משימה זו ראוי שתהיה מבין משימותיו העיקריות של המינהל. בסיומה, עשוי לבוא סוף לפעילותן של "החברות המשכונות", ובכך יתפנה המינהל להגשים מטרתו העיקרית: שמירה על אדמות המדינה והעמדתן לכל דורש. על פי נתונים שמסר מינהל מקרקעי ישראל, בשנת 2000 נרשמו באגף החוכרים העירוניים בלבד, כ-170.000 פניות. ניתוח תוכן של הפניות מלמד, כי למעלה ממחציתן אפשר שהיה נמנע אילו רק היה המינהל דואג לרישום זכויות החוכרים בספרי רשם המקרקעין.

3.5 היוון – "הפרטה זוחלת" תוך שימור מסגרת החכירה

בשנים האחרונות מקדמות ממשלות ישראל מדיניות הפרטה או צמצום של מעורבות ציבורית בניהול מקרקעי ישראל. החקיקה בכנסת עוסקת בהגנה על הזכויות הבסיסיות של הפרט כגון כבוד האדם, חירותו, חופש העיסוק, שוויון, זכויות קניין וכיוצא באלה²⁴. ההתפתחות בחקיקה מעלה ספק באשר ליכולת של מינהל מקרקעי ישראל להמשיך ולנהל את קרקעות הקרן הקיימת לישראל, כאשר ניהול זה מבוסס מיסודו על עיקרון ההעדפה של רכישת הקרקעות למטרת התיישבות יהודים. המינהל, כאורגן של המדינה, חייב בהחלטות שוויוניות. אומנם ניתן לטעון שיהודי התפוצות רכשו קרקעות בארץ ישראל למטרה מוגדרת היטב, וכי אין לפגוע בזכות הקניין של הרוכשים מהטעם של חקיקת חוק יסוד כבוד האדם וחירותו.

הניסיון להפריט את הבעלות בקרקע תוך שימור מסגרת חכירה הניב שיטת חכירה, שאין דומה לה בעולם, היא החכירה המהוונת. שיטת חכירה היא מעין פשרה בין מכירה של הבעלות במקרקעין לבין שמירה עליה. לכאורה, ההיוון הוא תשלום מראש של דמי החכירה לכל תקופת החכירה. בנוסף לפטור מדמי חכירה והצמדתם לעליית ערך המוכר, נהנה החוכר מפטור מתשלום לבעלי הקרקע בעת העברת זכויות חכירה או מכירתן. לאחרונה אומצה המדיניות של החכרה מראש לארבע תקופות של 49 שנים (196 בסה"כ) ללא צורך בפנייה לבעלי הקרקע. למעשה, צורה כזו של חכירה כמוה כמכירה מלאה של הבעלות. בדברי ההסבר למדיניות החדשה, הדגיש יו"ר מועצת מקרקעי ישראל²⁵, כי יעד המדיניות הינו מכירה כמעט מלאה של הבעלות. יודגש שההיוון לחוכר חדש הוא חובה, דהיינו לחוכר אין אפשרות לבחור בחכירה לא מהוונת. במסגרת התהליך לצמצום המעורבות של הממשלה בניהול המקרקעין, עלתה הצעה להעביר את זכויות הקניין של המחזיקים בקרקע לידי החוכרים, תוך הותרת זכויות מינימאליות בידי

24 חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו (תיקון אחרון מיום 10.3.1994); חוק יסוד: חופש העיסוק.

25 דברי שר הבינוי והשיכון ויו"ר מועצת מקרקעי ישראל, מר בנימין בן אליעזר בעת הצגת הרפורמה בעבודת מינהל מקרקעי ישראל, פברואר 1996. (דו"ח צבן).

המדינה. בשנת 1995, עם הכפפתה של מועצת מקרקעי ישראל לשר התשתיות הלאומיות, מינה השר ועדה, שהציעה רפורמה במדיניות המקרקעין של מינהל מקרקעי ישראל. המלצות הועדה הוגשו לשר והובאו לדיון במועצת מקרקעי ישראל²⁶. ההמלצה העיקרית הייתה בנושא מכירת הבעלות בקרקע המשמשת למגורים לחוכריה. בדיון שקיימה המועצה התנגדו לכך נציגי הקרן הקיימת לישראל, ואילו הנציגים של ארגוני החקלאים התנגדו לשינוי שיטת החכירה החקלאית ובעיקר להסדרי הבינוי בכפרים שהם ישובים שיתופיים. בשל התנגדות ארגוני החקלאים ותנועות ההתיישבות הודיע שר התשתיות, בתפקידו כיו"ר מועצת מקרקעי ישראל, כי הוא דוחה בשלב זה את ההמלצות הועדה המתייחסות לקרקע חקלאית²⁷. מאידך, למרות התנגדויות נציגי הקרן הקיימת, העקרונות שביסוד המלצות הועדה בנושא מכירת הבעלות בקרקע לחוכרים אושרו על ידי ממשלת ישראל²⁸, ובעקבותיה אושרה החלטה עקרונית – על חודו של קול – גם במועצת מקרקעי ישראל. החלטת הממשלה מנחה את יישום המלצות הועדה על פי העקרונות הבאים:

(1) שימור מירבי של שטחים פתוחים ושטחים חקלאיים ושמירה על איכות הסביבה, תוך מתן מענה לצרכי הבנייה והפיתוח ובעיקר בשולי הערים; (2) הוזלת הדיור לצורך מתן מענה נאות בהיקף ובמחיר לרוכשי דיור בכל רחבי הארץ; (3) הקניית בעלות לחוכרים של יחידות דיור הבנויות על קרקעות המדינה בערים (להחלטה זו התנגדו 3 שרים); (4) הקניית זכויות לחקלאים במקרקעין המוחזקים בידם; (5) פריסה גיאוגרפית מאוזנת של אוכלוסיית ישראל והמרצת הפיתוח באזורי עדיפות לאומית; (6) נקיטת פעולות כנגד השתלטות בלתי חוקית על קרקעות המדינה; (7) צמצום התלות הבירוקרטית של חוכרי מקרקעין במינהל מקרקעי ישראל; (8) פיתוח כלים חדשים לשיווק מקרקעין.

חלק ניכר מהמלצות הועדה, שאושרו על ידי הממשלה, לא יושמו.

3.6 מגמת "שחרור" החוכרים החקלאים מכבלי החכירה

שיטת החכירה החקלאית של מינהל מקרקעי ישראל נשארה ביסודה ללא שינוי מאז שעוצבה בשנות העשרים של המאה הקודמת. הקצאת הקרקע החקלאית מתבצעת ללא מכרז, בהליך מנהלי המבוסס על שיטת "הנחלה": קרקע קבועה הנמסרת למחזיק בנחלה באמצעות אגודות

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

27 בהחלטת הממשלה מיום 13.6.1997 נקבע ש"הממשלה רושמת לפנייה כי בכל הנושאים הקשורים במגזר הכפרי והחקלאי, הוקם צוות משותף למשרדי התשתיות הלאומיות, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, משרד האוצר, רשם האגודות השיתופיות במשרד העבודה והרווחה, אשר יביאו המלצות לדיון בממשלה".

28 החלטה הממשלה מספר 2156 מיום 13.6.1997.

שיתופיות (מושב העובדים והכפר השיתופי) כחלק ממכלול של אמצעי ייצור (מכסת מים, מכסת שיווק, הון השקעה ציבורי). בקיבוץ ובמושב השיתופי נמסרות הנחלות במסגרת משותפת לאגודה השיתופית. מדיניות ההחכרה מטרתה להקטין ככל האפשר את אפשרויות הסחר במקרקעין החקלאיים, על-מנת להבטיח את המשך קיום החקלאות. לכן, לא ניתן לפצל "נחלה", לא ניתן לאחד מספר נחלות למשק חקלאי גדול יותר וקיימות מגבלות לגבי מספר יחידות הדיור המותרות לבנייה על קרקע המוגדרת כנחלה. כמו-כן, שרירה וקיימת התקנה בדבר תשלום דמי הסכמה בעת העברת זכויות בנחלה, וזאת למניעת רווח ספסרי מעליית ערך הקרקע החקלאית. דמי החכירה המשולמים עבור נחלה חקלאית אינם ניתנים להיוון. הסעיף מעורר המחלוקת בהסכם החכירה קשור להוראה, לפיה הקרקע נמסרת לשימוש חקלאי בלבד ובמידה ושונה ייעוד הקרקע, יש להשיבה למחכיר.

תהליכים חברתיים וכלכליים בחברה הישראלית ומגמות הפרטה בדרך של העברת האחריות והאמצעים מרשויות ציבוריות לפרטים האחראים לגורלם, השפיעו ככל הנראה גם על הקיבוץ והמושב השיתופי. בשנים האחרונות מתחולל תהליך של אמנציפציה²⁹ וצמצום המעורבות של הקולקטיב בחיי הפרט והתוצאות ניכרות, בין היתר, במעבר לניהול האגודות השיתופיות החקלאיות על פי עקרונות של כלכלת שוק, שחרור בעלי המשקים המשפחתיים מחובת ההתאגדות באגודות שיתופיות והקניית זכויות קניין לחברי הקיבוצים. בקרב האחרונים זכה הדיון להאצה רבה בשל החשש לעתיד הקיבוץ וחוסר הביטחון הכלכלי. הדאגה מהידרדרות הקיבוצים למצב של משק "חדל פירעון", כפי שאירע לקיבוצים אחדים שהגיעו לפירוק, דרבנה את ההסדרה של דיור הולם, ביטחון סוציאלי ופנסיה לעתיד. רישום הדירות על שם חבר הקיבוץ (החלטה 751) היא פעולה של "גידור סיכונים" המגנה על הפרט למען יהיה בידיו נכס, היה ויגיע הקיבוץ לכדי פירוק או מימוש נכסים לצורך תשלום החובות לנושים. גם ביישובי המשק המשפחתי, המושב והכפר השיתופי, המינהל לא אפשר עד לשנת 1998³⁰ לרשום את הנחלות במלואן על שם המחזיקים. שיטת החכירה באמצעות האגודה השיתופית מטרתה להבטיח את המשך קיום האגודה. המאבק לרישום זכויות קניין על שם המחזיק בנחלה ולביסוס זכות המחזיק לעשות בנחלה על פי רצונו – לרבות שינוי ייעודה החקלאי – הביא להצעת החוק לעיגון זכויות החקלאים. ההצעה אושרה בקריאה ראשונה בכנסת. מגמות החקיקה (חוק יסוד כבוד האדם וחירותו) והפסיקה מעודדות את הדרישה לשחרור החוכרים החקלאיים ממוסכמות חברתיות כמו ערכי שיתוף וקואופרציה. בשלב זה, ניכרים סימני הכרסום הראשונים במדיניות

29 אמנציפציה היא מונח של המשפט הרומי **ומשמעותו** שחרור פורמאלי של הבן ממרות האב והעמדתו ברשות עצמו כאדם בעל כושר משפטי משלו ובכלל זה גם מתן זכות קניין לבן. במשמעות ההיסטורית של המונח, הכוונה היא להכרזה מדינית – משפטית של שחרור משעבוד הגבלות ותלות של קבוצות אוכלוסייה.

30 החלטה מספר 823 של מועצת מקרקעי ישראל.

הקרקע החקלאית, אולם אלו טרם התגבשו לשיטת חכירה חדשה המבוססת על עקרונות של הפרטה, כפי שאירע בקרקע עירונית.

אנו עדים להתפתחותן של שתי שיטות חכירה במסגרת מינהל מקרקעי ישראל. האחת, בקרקע עירונית העוברת במשתמע תהליכים של הפרטת זכויות החכירה והותרת בעלות שירות ערטילאית בידי הבעלים הפורמאליים, והשנייה, בקרקע חקלאית המבוססת עדיין על שימוש בהסכמי החכירה לשימור מסגרות חברתיות-קואופרטיביות. אלא, שבעשור השנים האחרון מיטשטשת ההבחנה בין העיר, הפרבר והכפר. תכנית המתאר הארצית, תמ"א 31, הולכה לשינויי ייעוד קרקע חקלאית במגמה של הוספת שכונות מגורים במושבים ובקיבוצים. תמ"א 35 המוצעת, יוצרת מרקמים של שילוב בין שימושי קרקע עירוניים וכפריים. שכונות המגורים (החלטה 737) יצרה מתכונת חדשה של יישוב קהילתי השונה מהקיבוץ והמושב בעבר, שבהם הרוב הגדול של החוכרים היו גם חברי האגודה החקלאית. פרשנות רחבה להחלטות מועצת מקרקעי ישראל מאפשרת ליישוב הקהילתי, במסגרת המתאר החדש, לעבור תהליכים של עיור על ידי הוספת אזורי תעשייה (החלטה 717), שכונות מגורים (החלטה 737) ורבעים עירוניים למטרות מגורים ותעסוקה (החלטה 727). התוצאה היא, ששתי השיטות לחכירה, החקלאית והעירונית, חודרות האחת לתחומה של האחרת ויוצרות בכך סתירות במדיניות הקרקע: לרוכש זכויות חכירה בשכונה הקהילתית בכפר יש בעלות כמעט מלאה תוך ניתוק גמור מהמינהל, ואילו לשכן, בעל הנחלה החקלאית, יש זכויות מעטות והוא עצמו כפוף לאגודה שיתופית ללא אפשרות לצאת ממסגרתה. לכאורה ניתן לטעון, שברצות חברי האגודה השיתופית, תפורק מסגרת השיתוף. אלא שאליה וקוץ בה: או אז תתבטל גם החכירה החקלאית, שהרי הקרקע נמסרה בתנאי נחלה. מועצת מקרקעי ישראל אימצה פרקים מדו"ח ועדת מילגרום והדבר בא לידי ביטוי בהחלטה 949 שהחליפה את החלטה 717, וכן החלטה 959 שהחליפה את החלטה 737. כמו כן קיבלה המועצה החלטה בעניין הזכויות בחלקת המגורים של החקלאי. בעניין הפיצוי בגין שינוי ייעוד קיבלה המועצה החלטה בהתאם להנחיות בג"צ בקרקעות. שתי ההחלטות האחרונות, נכון ליום כתיבת מאמר זה, טרם אושרו על ידי שר האוצר.

4. יתרונות מעורבות ציבורית

למדיניות קרקע השפעה מכרעת על כל מגזרי הפיתוח הכלכלי, החברתי והקהילתי. לבעלות וזכויות קניין בקרקע יש ערך חברתי-כלכלי, הן מכוח הביטחון הסוציאלי שהקרקע מעניקה בשמשה למגורים, והן מכוח הרווחה הכלכלית בשמשה למקור פרנסה. לשון אחר: אי-זמינות של קרקע כגורם ייצור מונע פיתוח תעשייתי ומסחרי, ועשוי להביא אף לתוצאות חברתיות קשות עקב חוסר באפשרויות הבנייה לשיכון. החוסר המיידית בעתודות קרקע זמינות לפיתוח הוא במגזר העירוני. במגזר הכפרי אמנם אין חוסר בקרקע לבנייה למגורים, לתעשייה ולמסחר, אלא שניצול לא מבוקר של קרקע חקלאית למטרות פיתוח עירוני מקטין את פוטנציאל השימוש בקרקע למטרות ייצור חקלאי.

ניתן לזהות מספר מטרות שהבעלות הציבורית על הקרקע אמורה לתרום להשגתן³¹: 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; וצמצום אי השוויון.

קרקע היא משאב לאומי. בשונה ממשאבים אחרים – כגון הון, ידע, עבודה, סחורות ושירותים – קרקע אינה ניתנת לסחר בין לאומי. לקרקע אין בלאי, אפשר להחזיק בה לזמן ממושך, ועל כן הסיכון ברכישתה לצרכי השקעה נמוך. אמנם אי אפשר לייצר קרקע, אך ניתן להגדיל ולשנות את היקף הזמינות של הקרקע על ידי שינוי ייעודה בהתאם לצורך או הדרישה למגורים, לתעשייה לתיירות, למסחר ולשירותים. על אף שאין שוק בינלאומי לקרקע, קיים שוק מקומי וסחר הקרקעות דומה לסחר במוצרים ותשומות אחרות: הפשרת עתודות קרקע, הגדלת ההיצע לפיתוח, כמו-גם שיווק הקרקע, הכל בהתבסס על מאגר הקרקעות הלאומי. על כן, מדיניות מינהל מקרקעי ישראל היא להתנות הקצאת קרקע בניצולה המיידית³².

ליברליזציה של שוק הקרקע, כוונתה יצירת סחירות פנים ארצית של זכות השימוש בקרקע. למקרקעין תכונה של קביעות במשתני המקום, הזמן והכמות. המקום – מאחר וקרקע אינה ניידת; הזמן – מאחר ולקרקע קיום ממושך; והכמות – מאחר ואי אפשר להוסיף קרקע או לגרוע מהכמות הקיימת.

31 בורכוב אליהו; ורצברגר אליהו; **האם הבעלות הציבורית על הקרקע עדיין רצויה?** אוניברסיטת תל אביב, 22.1.2001.

32 החלטה מספר 1 של מועצת מקרקעי ישראל מיום 17.5.1965 קובעת כי "קרקע תימסר רק לאחר שהושלם תכנונה, ורק לשימוש לייעוד שנקבע לה בתכנון. הקרקע תימסר בשלב ראשון בדרך של הרשאה בלבד ואילו החכרת הקרקע תיעשה רק אחר שיושלם פיתוחה והבנייה עליה בהתאם לייעודה."

4.1 קרקע כמוצר ציבורי וכפתרון ל"כשלי שוק"

בהגדרתה הכלכלית, קרקע אינה אלא "גורם ייצור" (Factor of Production), בדומה להון או לעבודה. אולם בשונה מהם, היצע הקרקע על-פי רוב קבוע ואינו בעל תנודות דרמטיות. גם בתכונות כושר הייצור שונה הקרקע מהון ומעבודה, מאחר והיא תשומה לייצור רק במצבה הגולמי לפני השבחתה; לאחר מכן נקבע ערכה בהתאם לאפשרויות ניצולה. המשותף לכל משאבי הטבע – קרקע, מים, אוויר, נפט ומינרלים – שדחיית ניצול המשאבים לא תביא בהכרח לבזבוזם. דווקא דחייה בניצול המשאב עשויה להביא לעליית ערכו בעתיד. מכאן התפתחה התיאוריה הכלכלית (Depletion Theory) הגורסת, שצריכת קרקע כגורם ייצור נועדה להבטיח רווח, שלא יפחת מעליית ערך הקרקע כתוצאה מאי ניצולה. יש להבחין בין המושגים "משאב לאומי" ו"מוצר ציבורי"³³. למוצר ציבורי יש שלוש תכונות אופייניות:

1. המוצר אינו מתכלה³⁴ – השימוש בו על ידי פלוני אינו מצמצם את יכולת השימוש בו על ידי אלמוני (לדוגמא: נוף);
2. המוצר פתוח לשימוש לכולם³⁵ – השימוש במשאב על ידי פלוני אינו מונע את השימוש על ידי אלמוני (לדוגמא: אוויר);
3. אי אפשר למנוע את השימוש במוצר³⁶ – מפלוני או ולספקו רק לאלמוני (לדוגמא: ביטחון).

החברה, באמצעות הממשלה והרשויות המקומיות, נדרשת לספק קרקע לכל צרכן, ובעיקר למטרות ציבוריות כמו שיכון חינוך, ביטחון, שירותי קהילה ותחבורה. הפרט אינו משלם באורח ישיר עבור השימוש בקרקע שייעודה ציבורי. מאידך, יש סחר בקרקעות למטרות שימוש פרטי וכהשקעה לטווח רחוק. כשהקרקע פרטית, ערך הקרקע נקבע על ידי כוחות שוק בנקודת שיווי המשקל בין היקף ההיצע להיקף הביקוש. מחיר הקרקע בשוק תחרותי מבטא ערך של יעילות כלכלית, קרי אופטימום בניצול המשאבים. כל סטייה מנקודת שיווי המשקל התחרותית משמעה הקצאה בלתי אופטימאלית של משאבים ותביא לירידה בתועלת הכלכלית של כלל המשתמשים בקרקע. כאן ראוי להבחין בין כלכלת הפרט (מיקרו), שעיסוקה העלות והתועלת של הפרטים המרכיבים את הציבור, לבין כלכלה ציבורית (מאקרו) שעיסוקה העלות והתועלת לכלל הציבור, קרי לחברה. ההפרש בין סך התועלות של הפרטים לבין התועלת החברתית הכוללת נובע מ"השפעות חיצוניות"³⁷: אלו הן התועלות או העלויות הנגרמות לצד ג', שאינו צד לעסקה ואינו משלם או נהנה ממנה באופן ישיר. אפיון ההשפעות החיצוניות התחיל במדידת הערכים

.Public good	33
.Non rivalrous	34
.Non excludable	35
.Non rejectable	36
.Externalities	37

החברתיים שיש לאיכות הסביבה. בפיתוח מקרקעין, כמעט לכל עלות ולכל תועלת פרטית צמודה גם עלות ותועלת לחברה המסווגת כהשפעות חיצוניות. העלות היא בהוצאה הציבורית על שירותי חינוך, שירותים מוניציפאליים, תשתיות פיסיות וקהילתיות, ואילו התועלת היא בהשבה של ערך הסביבה. קיימים מוצרים ציבוריים שיש להם תכונות של השפעות חיצוניות, מאחר ואין שוק לתועלת הכלכלית ואין מי שישלם על פי מידת התועלת. בכל ניצול ופיתוח של קרקע קיימים פרט לנהנים הישירים גם נהנים או ניזוקים בעקיפין, ולכן – ככל שייפלא הדבר – כאשר בעסקות מקרקעין לא ניתן לזהות את צרכניה של התועלת החברתית הנובעת משינוי ייעוד קרקע וניצולה, קיימת מידה מסוימת של "היעדר תנאי שוק".

בין כלכלנים רווחת ההנחה, שמעורבות הממשלה בהספקת מוצר ציבורי, נדרשת כאשר התנאים לעיל מתקיימים והתועלת מהמוצר אינה ניתנת לייחוס לצרכן הניתן לזיהוי. "השוק המשוכלל" לעולם לא יכול להסדיר את אספקתם של "מוצרים ציבוריים"³⁸ מאחר ולא יפיק ממנו רווח, ולכן הממשלה תתערב בתהליכי השוק התחרותי לצורך הבטחת ההספקה של השירות ומימונו. המעורבות יכול שתהא בדרך של מיסוי, הפקעת קרקעות לצרכי ציבור או הגבלת השימוש בקרקע באמצעות תכנון מחייב. התיאוריה הכלכלית הניאו-קלאסית הניחה קיומו של מנגנון שוק³⁹ המקצה משאבים באורח אוטומטי, וכתוצאה ממבנה הייצור וחלוקת הכנסות אופטימאליים מביא לרווחה מקסימאלית לחברה. אלא שתנאי שוק המקרקעין אינם תואמים את ההנחות בדבר התוחלת ליעילות וצדק⁴⁰, הנדרשים לכלכלה של שוק. התנהגות היצרנים והצרכנים בשוק המקרקעין אינה אופטימאלית, ולו עקב החוסר במידע מושלם הדרוש לצורך קבלת החלטות הקשורות בתנאי השוק. בעקבות התיאוריה של כלכלת השוק, התפתחה התיאוריה של "כשלי השוק"⁴¹, המניחה שקשה לחזות התנהגות צרכנים על-פי עקרונות היצע וביקוש, מאחר והתנהגותו של הצרכן ("הביקוש") תלויה במצבו האינדיבידואלי, במידע המוגבל שברשותו וכתוצאה מחלוקה לא רציונאלית של ההכנסות בעבר. התיאוריה של כלכלת השוק מתקשה לענות על הקשיים המתגלעים בעת תכנון כלכלי והתאמה בין התנהגותו הכלכלית של הפרט לצרכים הכלכליים של החברה.

38 אלתרמן רחל, **בין הפרטה להמשך הבעלות הלאומית – מדיניות קרקע עתידית לישראל**; מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים, אפריל 1999.

39 Market Mechanism

40 Equity and Efficiency

41 Theory of Market Failure

4.2 הבטחת עתודות קרקע לצורכיי הפיתוח של המדינה

קרקע בבעלות ציבורית הייתה מאז ומתמיד אמצעי פיתוח הכרחי בתכנון התיישבות עירונית וכפרית בישראל. ללא קרקע ציבורית, לא ניתן היה להקים את ערי הפיתוח, את מאות הישובים בתקופת התיישבות ההמונית, את השיכונים הציבוריים בערים ותיקות, לקלוט את גל העלייה מבריה"מ בתחילת שנות התשעים ולבצע את מפעלי הפיתוח ברחבי המדינה. הניסיון בישראל מלמד שבעלות פרטית על קרקע עלולה לעכב את התכנון של מדיניות הפיתוח, קל וחומר את יישומה משך שנים ארוכות, ולעתים לגרום בכך להתדרדרות עירונית. העיכוב נובע מהצורך בהסכמה עם בעלי הקרקע, אולם לא פעם הבעלות מפוצלת בין בעלים רבים, לעתים הבעלים אינם בנמצא ופעמים יש צורך בהסדרים עקב ירושה. התערבות ציבורית בפיתוח קרקע שבבעלות פרטית אפשרית בדרכים משפטיות, בהן הפקעות או הסדרים לחלוקה של זכויות הבעלות ללא הסכמת הבעלים באמצעות בתי המשפט.

על אף היתרונות הגלומים בבעלות ציבורית ובניהול ציבורי של קרקעות המדינה, ראוי להתייחס גם לחסרונות הנובעים ממדיניות זו. ראשית, לקרקע יש ערך כאמצעי לגיוס הון, כל עוד ניתן לשעבדה ולהעביר את הבעלות עליה לנושים. לשעבוד זכויות חכירה בקרקע בבעלות ציבורית ערך מוגבל מאחר ונדרשת הסכמת בעל הקרקע לשעבוד. שנית, צרכני קרקעות, ובעיקר קבלנים ובונים, טוענים כנגד המונופול שיש למינהל מקרקעי ישראל בסחר קרקעות בשל יכולת המינהל לקבוע מחירי קרקע באורח שרירותי בהעדר תחרות חופשית. ההנחה שמחירי הקרקע נקבעים על פי ערכי שוק של "מוכר מרצון וקונה מרצון" אינה מתקיימת, כאשר ההיצע נשלט על ידי גורם מונופוליסטי המנהל את מרבית קרקעות המדינה ולכוחות השוק לא נותר אלא להגיב על פי הביקוש בלבד. שלישית, יש הטוענים שמדיניות מינהל מקרקעי ישראל תלויה בתפקידו כגורם להגדלת הכנסות הבעלים, קרי המדינה והקרן הקיימת לישראל. למינהל עודפי הכנסות מגביית דמי חכירה, אשר אינם מוחזרים לפיתוח הקרקע ושמירתה. הכנסות אלו הן תרומה לקופת הכנסות המדינה. לפיכך, יש חשש שלמרות שהמינהל פועל כגורם ציבורי שיקוליו אינם בהכרח שיקולים של טובת פיתוח הקרקע ושמירתה. רביעית, יש הסבורים שתשלום דמי חכירה מהווה עוד סוג של מס המוטל על ידי המדינה, ועל כן במקום כפל המס ניתן להסתפק בארנונות עירוניות או במס רכוש.

גישת התומכים בניהול ציבורי של קרקעות המדינה היא שקרקע, כגורם בבעלות ציבורית, לא שונה ממשאבים ציבוריים אחרים שאף הם בניהול ציבורי. הממשלה משפיעה בעזרת מדיניות מאקרו כלכלית על תנאי קרקע של מחירים, המהווים מפתח להקצאה נכונה של גורמי יצור כמו שער ריבית, שער חליפין ומחירי קרקע ומים. הניסיון מלמד, שלמרות המגבלות, קרקע בבעלות ציבורית זמינה וגמישה יותר לפיתוח מקרקע שבבעלות פרטית. מסיבה זו, תכניות פיתוח עירוניות בגדולות שבערי העולם מתחילות בתהליך רב שנים של הפקעה (לונדון למשל). בדור ראשון להעברת קרקע לבעלות פרטית עשויה הפרטה להיות תמריץ לפיתוח. במשך הזמן, בשל פיצול בעלות בתהליכי ירושה, מהווה הבעלות הפרטית בלם לניצולה.

4.3 "חכירה לדורות" שהיא כמעט כמו "בעלות"

"בעלות" היא המעלה הגבוהה ביותר של זכות הקניין במקרקעין. זכויות הפחותות מבעלות כוללות חכירה, שכירות, זכות שימוש, זכות שימוש אישית לכל החיים, רישיון שימוש, בר־רשות, זיכיון, אופציה לרכישת זכויות במקרקעין, נאמנות, הרשאה להפעלה במקרקעין, זכותו של המחזיק במקרקעין ועוד כיוצא באלו. עולם המשפט העשיר את השפה במונחים הבאים לתאר רמות שונות של זכויות במקרקעין. חוק המקרקעין, תשכ"ט–1969, מכיר במונחים "בעלות", "חכירה" ו"שכירות". ההבדל בין "בעלות" לבין "חכירה" ו"שכירות", הוא שבעלות היא לצמיתות ואילו חכירה ושכירות הן לתקופות קצובות. השכירות היא זכות שהוקנתה בתמורה להחזיק בנכס ולהשתמש בו שלא לצמיתות. המאפיין של זכות השכירות והחכירה הוא האפשרות להחזיק בלעדית בנכס בחזקה כוללת ואקסקלוסיבית. הזכויות הפחותות משכירות וחכירה, מקנות למשתמש בנכס הרשאה להיכנס לנכס בכפוף להסכמת בעל הזכות הגבוהה יותר. "חכירה לדורות" – ובמיוחד לתקופה ממושכת – קרובה במהותה לבעלות יותר מאשר לשכירות. תכונות הבעלות בחכירה לדורות מוענקות בדרך כלל בהתחייבויות חוזיות. החכירה לדורות בדמי חכירה מהווים הוא צורה מיוחדת של בעלות שפרופ' ש' גינוסר כינה בשם "מירי ישראלי"⁴²:
...מקרקעי ישראל המוכרים לדורות והראויים להיקרא "מירי ישראלי" – כאילו המדינה שמרה לעצמה מן זכות קניין עליונה, כדוגמת "הרקבה" העותומאנית או זכות החיזור האנגלית.

ובהערת שוליים הוסיף⁴³:

תולדות המשפט מלמדות כי במוקדם או במאוחר נידונות תניות מלאכותיות כדוגמת "חכירה לדורות" להיכנע בפני המציאות, ודרישת המחכיר לתשלום דמי חכירה תיתקל ביחס עדיף כזכות המופעלת – ללא הצדקה בנכס הזולת.

ברוח דומה כתב פרופ' לבונטין⁴⁴:

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

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

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

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

הימים אינו שווה בשוק המקרקעין יותר מאסימון שחוק. לא קל להשיב לשאלה מי יקרא "בעל הקרקע עצמה". ביתר דיוק: קל מאוד לומר מי הוא בעל הקרקע למעשה, ואף קל לומר מיהו בעל הקרקע להלכה – אלא שהתשובות שונות.

ההחלטות למסור את הקרקע העירונית בדמי חכירה מהוונים, תוך ניתוק הקשר בין בעל הקרקע לחוכר, העצימו את שכתבו שני המלומדים לפני יותר משלושים שנה. חוכר לדורות של קרקע עירונית משלם מראש דמי חכירה לתקופת חכירה ארוכה ביותר של 196 שנים (מבחינה מעשית קרוב לצמיתות), פטור מתשלום דמי חכירה שנתיים, פטור ברוב המקרים מתשלום דמי היתר עבור תוספת ניצול הקרקע שבאחזקתו ופטור מתשלום דמי הסכמה בעת העברת זכויותיו בקרקע. העברת הזכויות במקרקעין, שנרשמו בפנקס המקרקעין, מבוצעת אצל רשם המקרקעין ואילו יכולת ההתערבות של המינהל בעניין העברת הזכויות מוגבלת למידע שהתקבל בדיעבד באמצעות המחשב. הבעלות ה**שיורית** בקרקע שהוקצתה – שנותרה באמצעות המינהל בידי הקרן הקיימת, רשות הפיתוח והמדינה – היא מועטה ביותר, אם בכלל. המגמה של הפרטת הבעלות "דה-פאקטו", גם אם לא "דה-יורה", תואמת את המלצות ועדת המומחים בראשות פרופ' בעז רונן שהוגשו בשנת 1997 לשר התשתיות הלאומיות דאז, אריאל שרון. המלצות הוועדה לא זכו אמנם לתמיכה של מועצת מקרקעי ישראל, אולם הלכה למעשה ואולי מבלי משים קיבלה המועצה, צעד אחר צעד, החלטות פרטניות ליישום המלצות הוועדה (למשל, החכרה ל-196 שנים, ביטול דמי היתר וביטול דמי הסכמה בקרקע עירונית).

4.4 מקרקעי ציבור כאמצעי למדיניות ציבורית

מקרקעי ציבור משמשים את הרשויות לתכנון ולפתוח בנייה למטרות מגורים, תעסוקה ושירותי ציבור לרווחת האוכלוסייה. בבריטניה נחקק חוק רכישת מקרקעי ציבור בשנת 1976⁴⁵. בארץ ישראל חוקקה ממשלת המנדט הבריטי את פקודת רכישת מקרקעין (רכישה לצרכי ציבור) בשנת 1943, ופקודת הדרכים ומסילות ברזל 1943, המתירה הפקעה לצרכי ציבור, כחלק מחוקי החירום שנדרשו בתקופת מלחמת העולם השנייה. הפקודה בתוקף עד עצם ימינו אלו והוטמעה בחוק התכנון והבניה, תשכ"ה–1965⁴⁶.

45 ליצפילד, נתנאל, "על מדיניות הקרקע החדשה בבריטניה", קרקע מספר 12, 1976, רבעון המכון לשימושי קרקע בקרן הקיימת לישראל.

46 ראה סעיף 190 בחוק התכנון והבניה, תשכ"ה–1965.

מקרקעי ציבור ומקרקעי ייעוד זכו בחוק המקרקעין תשל"ט–1969 למעמד מיוחד המבחין בין לבין קרקע בבעלות פרטית⁴⁷. בחוק יסוד מקרקעי ישראל הוגדרו מקרקעי ישראל "כמקרקעין בישראל של המדינה, של רשות הפיתוח או של הקרן הקיימת לישראל". מכאן, שבתחולת ההגדרה של מקרקעי ציבור, נכללים מקרקעין בבעלות חמש קבוצות: המדינה, רשות הפתוח, הקרן הקיימת לישראל, הרשויות המקומיות ותאגידים שהוקמו על פי חוק⁴⁸. בסעיף 107 לחוק המקרקעין מוגדרים "מקרקעי ציבור", כ"מקרקעי ישראל כמשמעותם בחוק יסוד מקרקעי ישראל ומקרקעין של רשויות מקומיות או של תאגיד שהוקם על פי חיקוק". בשים לב, כי בהגדרה זו כלולים גם המקרקעין המנויים בחוק יסוד מקרקעי ישראל. מקרקעי ציבור זכו בשורה של חוקים להגנה מיוחדת, כמו למשל שלילת האפשרות לרכוש זיקת הנאה במקרקעי ציבור מכוח החזקה רבת שנים; הגנות בעניין התיישנות תביעות לסילוק פולשים; וכיוצא באלו.

47 חוק המקרקעין, תשכ"ט–1969, פרק ח', סעיפים 107–114.

48 למשל: רשות הנמלים והרכבות, רשות שדות התעופה.

5. המלצות ועדות ציבוריות שעסקו בנושא

5.1 מדיניות הקרקע של מועצת מקרקעי ישראל

בשנת 1963 מינתה הממשלה ועדה בראשות מנהל מינהל מקרקעי ישראל, יוסף ויץ⁴⁹ (להלן: ועדת ויץ), שתפקידה היה לגבש את המדיניות הקרקעית של מינהל מקרקעי ישראל, תוך התייחסותה למספר נושאים המפורטים בכתב המינוי מיום 4.9.63:

1. מכירת קרקעות המדינה באזורים עירוניים, המשכה ותנאיה; 2. תנאי החכירה בעיר ובכפר של קרקעות הקרן הקיימת לישראל והמדינה; 3. ריסון הספסרות בקרקע פרטית; 4. שינוי יעדים של קרקע חקלאית בתחומים עירוניים ובשוליהם או של קרקע ציבורית בערים; 5. פיתוח המיסוי והרישוי של הרשויות הציבוריות והתלויות בקרקע.

להלן חלק מהמלצות הוועדה, כפי שאלה מובאות בפרק הכללי של הדו"ח:

1. חכירה ולא מכירה: אדמת ישראל כפי שהוגדרה בחוק יסוד מקרקעי ישראל תש"ד—1960 לא תימכר אלא תוחכר לצרכי שימוש בלבד. על אף האמור בסעיף זה יותרו למכירה מבנים נטושים על מגרשיהם.
2. קרקע תיועד להחכרה רק לאחר תכנונה: קרקע לא תוחכר לכל שימוש שהוא אלא לאחר תכנונה המפורט והסופי. לפיכך יש צורך:
 - א. שתוכן בדחיפות תוכנית ארצית אשר תיתן ביטוי קונקרטי לשילוב המטרות המדיניות למיניהן לגבי השימוש בקרקע, ותאושר על-ידי הממשלה כדי לחייב את כל הנוגעים בדבר. כן דרושה השלמה מוקדמת ככל האפשר של מערכת תוכניות אזוריות ומקומיות.
 - ב. התוכנית לפיזור האוכלוסייה הקובעת את חלוקת האוכלוסייה בארץ וגודלו של כל יישוב תובא אף היא לאישור הממשלה כמוצע בחוק התכנון החדש (חוק התכנון והבנייה, תשכ"ה—1965). עד לאשור חוק התכנון החדש, תורה הממשלה לכל המשרדים המיוצגים בוועדות המחוזיות לנהוג בהתאם לתכנית פיזור האוכלוסייה.
 - ג. שטח תוכנית המתאר, המכוונת בדרך כלל לטווח של 20 שנה, יחולק ל-4—5 שלבים של חמש שנים כל אחת, המתאימים לתקופות מקבילות של תכנון כלכלי של המדינה. החכרת קרקע מחוץ לשלב הפעיל באותה עת תיאסר אלא אם כן אינטרס ציבורי עליון מחייב את הפיתוח ואת הבנייה. (ואכן, בפועל הוקפאו התוכניות לבנייה בדרום

49 דין וחשבון של הוועדה לבדיקת מדיניות הקרקע בישראל שהוגש לראש הממשלה ביום 7.7.1964 (היו"ר — ויץ י' וחבריה — ארנון י', בן שמש ש', כוכב, ד' סילברסטון מ', בן זאב מ', טנה ד', מסר ע', עמיעד א').

נתניה, בחולות ראשון לציון ובמקומות אחרים במרכז עד להפשרתן בסוף שנות השמונים).

ד. רצויה רמת מיסוי גבוהה של מגרשים בלתי בנויים ובמיוחד באזורים המיועדים לפתוח אינטנסיבי לפי שלבי התכנון. המיסוי חייב להיות גבוה במידה שלא תתאפשר עוד החזקת מגרש באזור אינטנסיבי ללא בנייה במשך שנים רבות. מס "ממושך" בצורת ארנונה רצוי יותר משיעור גבוה של מס שבח מקרקעין. מיסוי זה לא יחול על רזרבה קרקעית המוחזקת לצרכי פיתוח ולצרכי בנייה ציבורית (שיכונים, מוסדות ציבור וכד'). כמו כן לא יחול מיסוי זה על קרקע באזורים שמבחינת המדיניות הכלכלית של הממשלה ומטעמי פיזור אוכלוסייה אין לעודד בה בנייה.

ה. יובטחו עתודות קרקע מספיקות למטרות ומתקנים ציבוריים מקומיים וארציים לטווח ארוך לפי תכנית ארצית מיוחדת, על-ידי מניעת מסירתן של קרקעות הכלולות בתכנית ורכישת קרקעות פרטיות שלפי התכנית ייעודן בעתיד הוא לצרכי צבור.

בעקבות דו"ח הוועדה, קיבלה ממשלת ישראל בשנת 1965 החלטה שכותרתה, "מדיניות הקרקע בישראל"⁵⁰. ההחלטה אומצה כמדיניות הקרקע של מועצת מקרקעי ישראל ("החלטה מספר 1")⁵¹, אם כי, יש לציין, בניסוח החדש היה משום הצהרה על מדיניות, שהייתה נהוגה בניהול מקרקעי הקרן הקיימת לישראל וניהול קרקעות המדינה עוד קודם לכינון המינהל. ההחלטה, בעיקרה, מבחינה בין המדיניות הקרקעית בקרקע עירונית, הנמצאת בתחומי ישובים עירוניים, לבין קרקע חקלאית, שאינה קרקע עירונית.

מאז שנת 1965, מונו ועדות מומחים נוספות, ואחת למספר שנים עלתה ההצעה לתקן ולעדכן את עקרונות מדיניות המקרקעין. בין השנים 1965–2001 קיבלה מועצת מקרקעי ישראל כ-900 החלטות, אשר חלק לא מבוטל מהן עוסקות בתיקון מדיניות המקרקעין שנקבעה בהחלטה מספר 1. בהחלטות המדיניות של מועצת מקרקעי ישראל, ניכרות שתי מגמות:

1. שחיקה מתמדת בבעלות הציבורית במקרקעין העירוניים, בדרך של ריקון הבעלות הציבורית מתוכן מעשי והשאתה בידי בעלי הקרקע בעלות שיווית, שהיא כמעט ערטילאית.

2. עד אמצע שנות התשעים, היאחזות בעקרונות מדיניות החכירה החקלאית, שנועדה לשמר מסגרות שיתופיות בכפר. מאמצע שנות התשעים, ניכר הלחץ לשחרור המתיישבים מכבלי הקואופרציה שנכפתה באמצעות שיטת החכירה, אולם על אף שבחמש השנים האחרונות הוצעו הקלות בשיטת החכירה הכופה, עדיין נשמרים עיקריה של החלטה מספר 1 של מועצת מקרקעי ישראל.

50 החלטת ממשלת ישראל מספר 489 מיום 23.5.1965.

51 "מדיניות הקרקע", החלטה מספר 1 של מועצת מקרקעי ישראל מיום 17.5.1965.

5.2 המלצות הועדה למדיניות קרקע בישראל, 1986

הבעלות על הקרקע הייתה מהנושאים המרכזיים שנידונו בוועדה הציבורית לבחינת מדיניות המקרקעין, שמונתה על ידי שר החקלאות (להלן: ועדת גולדברג) ומסקנותיה הוגשו בשנת 1986.⁵² בדיון השתלבו והתערבבו שני תחומים: האחד, הוא המימד הערכי של הבעלות הרצויה, פרטית או ציבורית; השני, הוא טיב השרות הניתן על ידי המינהל והרצון להינתק ממוסרות הסרבול הביורוקרטי המאפיין את המינהל הציבורי בכלל ואת מינהל מקרקעי ישראל בפרט. מדו"ח וועדת גולדברג עולה, שהגורמים העיקריים לתמיכה במגמות ההפרטה של ניהול קרקעות ציבוריות בישראל הם שירות גרוע לחוכר, סרבול מנהלי ומתן תחושה של שרירות לב, שהאזרח אינו יכול להתמודד אתה. מסיבה זו, הקדיש מינהל מקרקעי ישראל מאמצים נכבדים לשיפור השירות לחוכר, בין היתר על ידי מחשוב כמעט מלא של הטיפול המנהלי בחכירה, הכשרת העובדים במתן שירות נאות ומסביר פנים לציבור, שיפור הסביבה הפיסית (משרדים, עמדות שירות וכד') וצמצום נהלים מיותרים שהיה בהם יותר מטרד מתועלת.

הוועדה לרפורמה במדיניות המקרקעין, שהגישה בשנת 1996 את המלצותיה לממשלת ישראל (וועדת רונן), הציעה מכירה מיידית של קרקע עירונית⁵³. ההמלצה למכירת קרקע עירונית המשמשת למגורים היא מעיקרי הרפורמה המוצעת במדיניות המקרקעין⁵⁴, ושמטרתה להרחיב את היקף הקרקע הזמינה לבינוי, והקלת ההליכים לשינוי ייעוד הקרקע. מכירת הקרקע מוצעת גם כאמצעי פיננסי לגיוס הון לענף הבנייה ולשימוש כבטוחה כלכלית למימון. המכירה מאפשרת את הקטנת החיכוך בין החוכר למינהל על-ידי ויתור על הצורך באישורי המינהל לתוספת בנייה וויתור על התשלומים למינהל בשל תוספות אלו, ויתור על זכות המינהל להתערב בהעברת זכויות חכירה וויתור על הוראות הנובעות מהסכמי החכירה. המכירה המלאה עדיפה לדעת הוועדה על פתרונות אחרים כמו היוון (91% ל-49 שנים עם זכות הארכה, חכירה ל-98 שנים, היוון לפי 99% (דו"ח ועדת גולדברג), או חכירה ל-196 שנים (ועדת צבן).

52 דין וחשבון של הועדה הציבורית לבחינת יעדי המדיניות הקרקעית (ועדת ד"ר א' גולדברג), ריכוז ועריכה מקצועית ד"ר א' שסקין ועו"ד א' גילאי, תל אביב, ינואר 1986.

53 סעיף ב' (5.4) וסעיף ג' (2) בהמלצות הוועדה.

54 בהחלטת הממשלה מיום 13.6.1997 נאמר בסעיף א' (3) "נגד 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 הקרן הקיימת לישראל. איננו סבורים 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, הצ"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 הקרן הקיימת 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.

ראוי לדון בשאלה, האם קרקע בבעלות פרטית מרחיבה את היקף הקרקע הזמינה או מצמצמת אותה, וכיצד היא משפיעה על מחירי הקרקע. במשך שנים ארוכות האמינו בישראל, שבעלות ציבורית "והרעיון של אדמת הלאום שלא תימכר לפרטים, היא אמצעי מובהק בדרך לתחיית עם ישראל בארצו וכיסוד אורגני במשטר מדינת היהודים לכשתקום, כחברה אנושית-יהודית צודקת מבחינה מוסרית, ובריאה מבחינה כלכלית"⁵⁵, ואף אמצעי כנגד הספסרות בקרקע⁵⁶. גישה זו נהוגה כיום במרבית מדינות המערב, בהן הוקמו גופים שמתפקידם לרכוש קרקע בדרך של "הקפאה" (צרפת), הפקעה (בארה"ב) ורכישה (גרמניה), וזאת בנוסף ל"הפרשת קרקע לצרכי ציבור" הנדרשת כיום כחלק בלתי נפרד מהתכנון במרבית מדינות המערב. בהמלצות הוועדה נכללה ההצעה לקבוע מגבלה על מכירת קרקע לזרים באמצעות חקיקה. הצורך בנקיטת אמצעים למניעת השתלטות זרים על המקרקעין שיימכרו נכלל בהחלטת הממשלה מחודש יוני 1997. ההגבלות על מכירת קרקע לזרים הוצעו כחקיקה בכנסת בתחילת שנות השמונים⁵⁷, אולם כבר אז הגיעו למסקנה, שמדיניות של אינטגרציה כלכלית בשוק העולמי אינה מאפשרת בדרך של חקיקה מניעה אפקטיבית של רכישת קרקע על ידי זרים. אמנם חוקים כנגד מכירת קרקע לזרים קיימים מזה דורות במדינות רבות, אך יעילותם קטנה בשל האפשרות של רישום הקרקע על שם תאגיד מקומי הנמצא בשליטת זרים.

5.3 המלצות הוועדה למדיניות הקרקע – ועדת רונן, 1998

וועדת רונן הציעה ש"העברת זכויות הבעלות תבוצע ישירות על ידי המינהל ללא התערבות החוכרים, [ו]לא תחול חובת תשלום מסים בעת העברה זו"⁵⁸. הכוונה הייתה לצמצם את הביורוקרטיה, אך לא ברור כיצד ניתן להעביר זכות בעלות ללא התערבות מקבל הזכות. אמנם, בתקנות נקבע פטור מהליכי רישום לפי סעיף 168 לחוק המקרקעין תשכ"ט–1969 בעת רישום חכירות מהוונות על ידי מינהל מקרקעי ישראל, אלא שבהעברת בעלות, מקבל הזכות, חייב לחתום על השטרות להעברת הבעלות ולהוכיח בהזדמנות 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 עיכובן על העברת זכויות בשל מיסים שחובם לא נפרע.

55 הציטוט ממאמרו של ויץ יוסף "בעיית מדיניות הקרקע בישראל", **הרבעון לכלכלה**, ינואר 1965, עמ' 341.

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

57 הצעת חוק: חוק המקרקעין (הקניית זכויות לזרים), תשמ"א–1980. הצעת החוק עברה דיון בקריאה ראשונה של הכנסת והועברה לדיון בוועדת הכלכלה של הכנסת.

58 סעיף ג'(3.3) בהמלצות הוועדה.

התקנות לפי סעיף 168 בחוק המקרקעין, התשכ"ט–1969, קובעות שהוראות התקנות בדבר הליכי רישום (תקנות 8, 9, 11 לתקנות המקרקעין (ניהול ורישום), התש"ל–1969) לא תחולנה על רישום החכירה המהוונת⁵⁹. הכוונה לפטור את העברת הזכות ממיסים מוליכה לכוונה רחבה יותר, של פטור גורף ממיסוי מקרקעין, שכן – מדוע רוכש זכות בעלות במקרקעין מאדם פרטי יחויב במס רכישה, ואילו רוכש ממקרקעי ישראל יהיה פטור?

הוועדה המליצה 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 רישום המקרקעין, כאילו הוקנתה להם הבעלות⁶⁰ – דהיינו לא תידרש פנייה למינהל לכל דבר ועניין". 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 המליצה על תהליך של העברת הבעלות, שאינו מחייב המתנה לשינויי חקיקה⁶¹, ולבצע את הרישום במסגרת היתרה ממכסת 100.000 דונם שנקבעו בחוק. הוועדה קבעה, שעד כה נוצלו פחות מ-60.000 דונם מהמכסה. אולם התכלית העולה מלשון חוק יסוד: מקרקעי ישראל היא, שפרט למקרים יוצאים מהכלל, לא תועבר בעלות במקרקעי ישראל. מכאן, שהמכסה של 100.000 דונם נועדה למקרים היוצאים מהכלל ולא כ"מנה" קבועה, שעם סיום ניצולה תיקבע מכסה נוספת. המכסה נועדה לאפשר למינהל מקרקעי ישראל גמישות מסויימת בביצוע מדיניות המקרקעין ומטרתה לענות לצרכים חריגים וספציפיים המחייבים מכירת קרקעות⁶². לכן, הצעת הוועדה להחיל כלל או עקרון של העברת בעלות במקרקעי ישראל מנוגדת לקבוע בחוק ולתכליתו. הוועדה מניחה, ככל הנראה, שהעברת התיקון לחוק קבועה מראש ושדחיית התיקון אינה תלויה אלא במשך הזמן הנדרש לכנסת לתיקוני חקיקה.

אנו סבורים, כי אל לה לרשות ציבורית לקבוע מראש מה תהא החלטתה של הכנסת ולפעול בינתיים – כאילו הכנסת נתנה זה מכבר את הסכמתה לחוק המוצע. קל וחומר, שאל לה לרשות ציבורית להחליט על מדיניות חדשה וגורפת, דוגמת העברה של בעלות במקרקעי ישראל, בניגוד לאמור בחוק חרוט וזאת בהסתמכה על פרשנותה לסעיף בחוק המאפשר גמישות מסויימת אך מוגבלת ביותר. בנוסף, נדמה שאין כל ביסוס להנחה שעד כה נוצלו רק פחות מ-60.000 דונם מתוך ה"מכסה" שנקבעה בחוק. מזה 30 שנה ויותר לא דיווח מינהל מקרקעי ישראל בדוחות

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

60 סעיף ג'(3.6) בהמלצות הוועדה.

61 סעיף ג'(3.9) בהמלצות הוועדה.

62 ד"ר שסקין אריה, "מסירת הזכויות בקרקע עירונית: חכירה או מכר", וועדת מקרקעי ישראל – הצוות המקצועי, תל אביב, יוני, 1982.

השנתיים על היקף העברות הבעלות וניצול המכסה. לפיכך, נדרש שמינהל מקרקעי ישראל ידווח במפורט על היקף העסקות להעברת בעלות במסגרת מכסת ה-100.000 דונם שנקבעו. נוסף ונציין כאן, כי מקורו של הנתון "100.000 דונם", הקבוע בסעיף (7)2 לחוק מקרקעי ישראל, התש"ך-1960, הוא מימיי ראשית המדינה, בעת שהכנסת חוקקה את חוק רשות הפיתוח (העברת נכסים), התשי"א-1950. בחוק בנוסחו הקודם, טרם 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:

- 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.
- ד. מקרקעין שנמכרו לתאגידיים שהוקמו על פי חוק (למשל – רשות הנמלים והרכבות).

6. צמצום המעורבות בניהול הדיור הציבורי

6.1 סקירת המצב הקיים

מדינת ישראל בנתה, רכשה ורוכשת דירות, ומאכלסת בהם את "זכאי הדיור הציבורי" – אוכלוסייה חלשה מבחינה כלכלית, נכים ועולים חדשים, העומדים בקריטריונים שנקבעו. הזכאים משלמים שכר דירה בהתאם למצבם הסוציאלי, גודל הדירה, מיקומה וכדומה. שכר הדירה הממוצע הינו כמאתיים וחמישים ש"ח לחודש. אחזקת מלאי הדירות מחייבת ניהול המלאי, שמשמעותו העיקרית היא גבייה של שכר הדירה, ביצוע שיפוצים, תיקוני אחזקה, ניווד זכאים מדירה לדירה ומכירת הדירות. האחזקה השוטפת מחייבת מערך גדול של עובדים, שעלויותיו מגיעות לעשרות מיליוני ש"ח בשנה. התקציב של מינהל מקרקעי ישראל ושל משרד הבינוי והשיכון לתיקוני הדירות בלבד מגיע לכ-150 מיליון ש"ח בשנה. מספר יחידות הדיור שבבעלות המדינה נאמד בכ-100,000 דירות, רובן נבנו או נרכשו על ידי המדינה. מקצת הדירות בבעלות חברות ממשלתיות, וכ-10,000 דירות הינן נכסי רשות הפיתוח.

מינהל מקרקעי ישראל אחראי לניהול האחזקה של כ-10,000 דירות, ומשרד הבינוי והשיכון אחראי על כ-90,000 דירות (לא כולל דיור מוגן לקשישים). הדירות שבאחריות המינהל ידועות כנכסי ר"פ – "רשות הפיתוח" (הכוללים גם כ-3,000 חנויות ומחסנים) וניהולן ברגיל נעשה באמצעות שתי חברות: "עמידר" ו"נכסי אריאל" (חברה פרטית). הדירות שבאחריות משרד הבינוי והשיכון ידועות בכינוי "דירות עמידר", וניהולן מבוצע בעיקר על-ידי חברת עמידר – כ-62,000 דירות, ועל ידי חברת "עמיגור" כ-23,000 דירות. דירות אחרות מנוהלות בחברות ממשלתיות עירוניות: "פרזות", "שקמונה", "חלמיש", "חלד". דירות הנמצאות במתחם הכפרי מנוהלות על-ידי עמידר, שיכון ופיתוח (חברה פרטית) והחטיבה להתיישבות של הסוכנות היהודית.

מהמקובץ עולה, כי המדינה מחזיקה מלאי גדול של דירות (כשליש מהדירות המושכרות בארץ), המנוהלות על-ידי מספר רב של חברות, כשהאחריות מפוצלת בין משרד ממשלתי (בינוי ושיכון) מזה ורשות מינהלית (מקרקעי ישראל) מזה. יוצא, כי המעורבות הציבורית בבעלות ובניהול דירות להשכרה בישראל גדולה למדי.

6.2 האם מלאי הדירות יגדל או יקטן בשנים הבאות?

מחד גיסא, המדינה מוכרת דירות מהמלאי לדיירים הגרים בהן מכוח חוק הדיור הציבורי כמו-גם במבצעי הנחות יזומות. בשנים האחרונות מימשו כ-16,000 משפחות את זכאותם

לרכישת דירה מכוח החוק ו"מבצע שטרית". מאידך, על פי הסכם שנחתם בין המדינה ובין הסוכנות היהודית בסוף שנת 1998, התחייבה המדינה לרכוש 13,000 יחידות דיור שבבעלות הסוכנות היהודית והמנוהלות על ידי חברת עמיגור. דירות אלה אותן נאלצה המדינה לרכוש, שלא בטובתה, בקשר לחוק הדיור הציבורי – לא תסייענה בפתרון מצוקת הדיור של זכאים חדשים מאחר והינן דירות ישנות התפוסות כבר על ידי זכאים המתגוררים בהן. במקביל, מדי שנה בשנה, המדינה רוכשת מאות יחידות דיור המוגדרות כדירות נ"ר – נכסי רכישה. דירות אלו ממומנות מתקציב המדינה ומכספי התקבולים ממכירת הדירות, על-פי חוק הדיור הציבורי. למותר לציין, כי אין בכך מתן פתרון נאות לבעיית הממתינים לדיור הציבורי, שמספרם עומד היום על כ-2,500 משפחות של מקרים סוציאליים וכ-50,000 משפחות עולים חדשים. לאור חוסר היעילות בהפעלת המערכת ובניהולה כאמור, והיות ואין במדיניות הנזכרת מעלה כדי לתת מענה אמיתי לצרכים הקיימים בדיור בציבורי, מובאות להלן המלצות להקטנת מלאי הדירות הקיים, ולייעול הניהול של המלאי הנותר.

6.3 הקטנת מלאי הדירות הקיים

בישראל יש בדרך כלל כ-4,000 דירות ריקות בדיור הציבורי. דירות אלו אינן מאוכלסות משלוש סיבות: מצבן הפיזי – הדורש שיפוץ יסודי; מיקומן במקומות שאין להם ביקוש; ומלאי חיכוך – דיור בהמתנה. למעט הדירות שבמלאי החיכוך, יש למכור את כל הדירות הריקות שעלות שיפוצן גדול מדי, ושאינן סיכוי כי ישמשו את הזכאים.

המדינה התחייבה לרכוש 13,000 דירות תפוסות מהסוכנות היהודית. ואולם, העברת מלאי הדירות התפוסות מבעלות הסוכנות היהודית לבעלות המדינה, הכרוכה בעלות של מיליארדי שקלים למדינה, אינה מועילה לזכאים לדיור הציבורי. יש להימנע מרכישת דירות נוספות להגדלת המלאי, ותחת זאת להמשיך במבצע בו החלו בשנת 2001, במסגרתו מוצע לזכאים לקבל "משכנתא אתיופית" (משכנתא בתנאים שקיבלו העולים מאתיופיה) במקום דירה. הכוונה היא, שהזכאי יקבל משכנתא לרכישת דירה, ש-90% ממנה מהווה מענק ואת יתרת 10% יהא עליו לשלם בתשלומים חודשיים, בגובה שכר הדירה שהיה אמור לשלם אילו קיבל דירה בשיכון הציבורי. החיסכון התקציבי ממתן משכנתא מועדפת כאמור, הינו של כ-200,000 ש"ח לדירה. צמצום המלאי יחסוך למדינה כסף רב גם בהוצאות דמי הניהול והאחזקה של החברות המנהלות את מלאי הדירות. והחשוב ביותר הוא התועלת החברתית שתצמח משינוי זה, ההופך את הזכאי לאדם עצמאי – "בעל בית", המשתחרר מתלות בממשלה ומקבל אחריות על עצמו.

כמובן, ישנם מקרים קיצוניים בהם אין הזכאי מסוגל להתמודד גם עם תשלום 10% מערכה של דירה, ואינו מסוגל לנהל חיים עצמאיים. במקרים אלו ימשיכו הזכאים להיות מטופלים במסגרת הדיור הציבורי. ההמלצה היא בדומה למבצע שהחל עתה במשרד השיכון – להפנות את זכאי הדיור הציבורי לגור בשכירות בשוק החופשי, כשהמדינה נושאת בתשלום שכר הדירה.

בנכסי רשות הפיתוח יש לדייר מעמד של "דייר מוגן". בעיית הדיור המוגן סבוכה ביותר, וכבר נידונה רבות. ממצאי סקר שערך משרד הבינוי והשיכון מראים, כי קיומו של חוק הגנת הדייר במתכונתו הנוכחית, מביא לבזבוז שימושי קרקע ודעיכת מרכזי הערים הגדולות, בהם מתרכז הדיור המוגן. תופעת הדיור המוגן מקפיאה את מצב הבניינים בהם היא מצויה, ואינה מאפשרת פיתוח על-ידי מיצוי זכויות הבניה, שינוי יעוד וכדומה. לענייננו, בהפרש בין ערך נכסי רשות הפיתוח כחופשיים, לבין ערך זכויות הצדדים, גלום למעשה "ערך כלכלי נסתר", שהיקפו מוערך בכמיליארד וחצי שקלים. אם ייחשף "הערך הנסתר", יתאפשר ניצול שימושי קרקע טוב יותר, ופיתוח בסדר גודל של אלפי יחידות דירות. רמת התחזוקה תעלה ומרכזי הערים יתחדשו. מאחר והדיירים אינם "זכאים" אין כל הצדקה כלכלית לשותפותם בנכסים אלו, ועל-כן מומלץ לפרק את השותפות הקיימת היום בין רשות הפיתוח (בעלת הבית) ובין הדיירים. כתוצאה מכך ניתן יהיה לנצל את "הערך הכלכלי הנסתר", והדיירים כמו-גם רשות הפיתוח ירוויחו מכך שיחלקו ביניהם ערך זה. יש ליישם את החלטת הממשלה מיולי 2001, ולמכור את נכסי רשות הפיתוח העסקיים לגופים פרטיים. את דירות המגורים מומלץ למכור לדיירים בהנחות ניכרות. אם הדיירים אינם מעוניינים בכך, אזי יש למכרם לצד ג' "במצבם כפי שהם", ובכך לחסוך בעלויות התחזוקה והשיפוצים.

6.4 ייעול הניהול של המלאי הנותר

- א. ריכוז האחריות המיניסטריאלית בידי משרד ממשלתי אחד. אין צורך שבה בעת משרד ממשלה ורשות ממשלתית יהיו אחראים לניהול דירות המדינה, כשלכל אחד מהם נהלים פנימיים, הסכמי ניהול שונים וכדומה. כך יוצא, למשל, שחברת עמידר מקבלת דמי ניהול שונים ממשרד הבינוי והשיכון וממינהל מקרקעי ישראל. ההצעה היא, להעביר את האחריות לניהול נכסי רשות הפיתוח ממינהל מקרקעי ישראל למשרד הבינוי והשיכון, שתחום מומחיותו בניהול דירות מושכרות ומתן שירותי תחזוקה.
- ב. העברה מדורגת של ניהול הדיור הציבורי לחברות ניהול מהמגזר הפרטי. ניהול דירות המדינה מתבצע זה מכבר באמצעות חברות פרטיות על-ידי חברת "שיכון ופיתוח", המטפלת בכ-1,000 דירות ועל ידי נכסי אריאל, המנהלים כ-5,000 נכסים של רשות הפיתוח. במהלך שנת 2000, הוחלט במשרד הבינוי והשיכון לפרסם מכרז חלוץ לניהול דירות שרוכשת המדינה, בתקווה שהמגזר הפרטי ייענה לכך. ואולם, במכרז זה זכתה חברת עמידר (כשם שזכתה בזמנו במכרז לניהול דירות שהיו מנוהלות ב"אפרידר"), זאת מתוך התנגדות לרעיון ניהול הדירות על ידי חברות פרטיות. לא מכבר זכתה חברת עמידר במכרז לניהול נכסי רשות הפיתוח בתל-אביב-יפו, שנוהלו עד כה על-ידי חברת נכסי אריאל. מגמה זו מעמיקה את המעורבות הציבורית בניהול הדיור הציבורי. החשש שהיה קיים, כי

חברה פרטית תגדיל רווחים ותפגע באוכלוסייה החלשה הגרה בדיור הציבורי, התבדה כאשר זכו חברות פרטיות במכרז של המדינה לניהול דיור מוגן. הם נתנו שירות הולם בעלות נמוכה.

ההצעה היא, לפרסם בהדרגה מכרזים – ולקבוע מניעה מחברות ממשלתיות להשתתף בהם – לניהול אלפים של יחידות דיור באזורים מוגדרים. כך תופחת המעורבות הציבורית בניהול דירות המדינה, לטובת הצדדים כולם.

7. הבעלות במקרקעין כגורם מעורבות ציבורית

מדינות מודרניות מתערבות בנעשה בשוק המקרקעין, כשמטרתן ליישם מדיניות כלכלית, חברתית ולעתים ביטחונית-מדינית. כל שינוי מהותי במבנה הבעלות במקרקעין ישפיע במספר רב של תחומים:

כלכלי: האטה או האצה של הסחירות במקרקעין, מחירי הקרקע והדיוור.

חברתי: השתלטות של בעלי הון על אזורים או רשויות. השתלטות של בעלי הון על תחום כלכלי – רכישת חלק גדול ממקרקעין שייעודם 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, לדוגמא: פארקים, מאגר מי תהום וזיהום סביבתי.

תכנון: העדפת האינטרס הפרטי על האינטרס הציבורי תגרום ללחצי תכנון ולשינוי תוכניות ברמת הצפיפות, בגודל שטחי הציבור, ביעוד הקרקע, ביעודים משולבים, איכות התכנון, במטרדים ובאיכות הסביבה.

7.1 שיטות למעורבות ציבורית-ממשלתית

קיימות שיטות שונות להתערבות ממשלתית בשוק המקרקעין:

אמצעים פיסקליים: גובה המיסוי ושיטות המיסוי מובילים למדיניות המתמרצת שוק המקרקעין או מרדימה אותו ככלל, או באזורים שהמדינה מעוניינת לפתח/למנוע את פיתוחם, ויכולים לתמרץ הגירת אוכלוסייה מאזור לאזור. כמובן, ש"הוראת שעה" במיסוי גורמת לשינוי מדיניות באזור מסוים ("עדיפות לאומית") או לחתך אוכלוסייה (עולים, זכאים), או בתחום מסוים (תיירות, תעשייה). לתזמון הוראת השעה, או להחלטה להשתמש באמצעים פיסקליים, השפעה על הסחירות בשוק המקרקעין.

חקיקה ורשויות התכנון: חקיקה המגבילה פיתוח באזורים מסוימים (כאיסור בנייה בחוף ים, שמורות טבע, שטחי אש, קירבה למסילת ברזל, מתקנים וכדומה) וחקיקה המאפשרת הפקעת מקרקעין לצרכי תשתיות (כביש חוצה ישראל, נתבי"ג, צרכי בטחון, צרכי ציבור) – כל אלה מגבילים ומקטינים את היקף הסחירות, שווי המקרקעין ושוויים של מקרקעין גובלים וכדומה. על אחת כמה וכמה, רשויות התכנון קובעות בתוכניות המתאר מרקמים, יעודים, צפיפויות, שטחים לשימור, מגבלות תזמון. כמעט

ואין תחום, בו אין לרשויות התכנון השפעה. נהפוך הוא במרבית התחומים השפעתן מכרעת.

השקעות תקציביות: המדינה יכולה לעודד פיתוח באמצעות השקעה בבניית תשתיות, ראש שטח, נתיבי תעבורה, הקמת מוסדות ציבור, קדם מימון לפיתוח ותכנון, הכנת תוכניות, סבסוד עלויות פיתוח, הנחה במחיר הקרקע, וכיוצא באלה. ההתערבות הממשלתית יכול שתהיה כהשקעה תקציבית אך גם על-ידי הימנעות מגביית הכנסות. בעלות במקרקעין: כשהמדינה היא בעלת הקרקע, ובנוסף יש לה משאבים ו"אורך נשימה" יתרה מכפי שיש למגזר הפרטי, התערבותה בשוק המקרקעין הינה לא פעם חיונית. הנימוקים שיפורטו בהמשך, המצדדים בבעלות המדינה על המקרקעין כגורם חיובי לקביעת המדיניות, ימחישו כיצד המדינה מתערבת בשוק באמצעות הבעלות. הסיבות שיש למדינה להתערב בשוק המקרקעין, כאמצעי ליישום מדיניות, הינן רבות. חלקן נועד למנוע כשלים האופייניים לשוק הפרטי, לדוגמא: הכנת מלאי של עתודות קרקעיות מתוכננות או מפותחות לקליטת עלייה, החשובה במיוחד למדינת ישראל, ולתנודות בהיקפי העלייה השנתית יש משמעות רבה. סיבות אחרות הינן הכוונת הפיתוח באזורים שהמדינה מעוניינת לפתחם מסיבות ביטחוניות, מדיניות, פיזור אוכלוסין, ומניעת פיתוח באזורים שהמדינה אינה מעוניינת בפיתוחם. הסיכוי ששטח מפותח ובנוי יחזור להיות שטח פתוח או חקלאי קלוש ביותר ועל כן, יש למדינה אינטרס בהכוונת הפיתוח או במניעתה באזורים מסויימים.

7.2 הבעלות במקרקעין כגורם מאזן בתכנון

כאשר קיימות מגבלות להיצע הקרקע, הנובעות מחוקים או מתוכניות סטטוטוריות, האינטרס של בעל הקרקע הפרטי יהיה ללחוץ ולהשפיע על רשויות התכנון אישור פרויקטים, שאינם חופפים בהכרח עם האינטרס הציבורי. אולם, כאשר הבעלות היא בידי המדינה, התכנון והדיון בתוכנית נעשים תוך ראיית האינטרס הציבורי בעיקר. וכשמדברים על תכנון, ההתייחסות הינה למיקום הפרויקט, לייעוד, לצפיפות, להפרשות לצרכי ציבור וכדומה. למערכת התכנונית יהיה קשה לעמוד בלחצי בעלי הקרקע הפרטיים לאורך זמן. שמירה על איכות החיים או אתרים בעלי חשיבות היסטורית או לאומית, קלה יותר בבעלות ציבורית, היכולה לוותר על השיקול הכלכלי ולהקצות קרקעות לשטחים ירוקים, פארקים, אתרים היסטוריים. כמו כן לצמצם את האינטרס הכלכלי בהגדרת הצפיפות ובהקצאת שטחים למוסדות ציבור ביד רחבה וכדומה.

7.3 הבעלות במקרקעין – הקמת פרויקטים תשתיתיים גדולים

כשלמדינה יש אינטרס לביצוע תוכניות גדולות, הן בתחום המגורים (כגון בניית עיר או שכונות גדולות), הן בתחום התשתיות (כגון העברת קו צינור לגז טבעי, דלק, מים, חשמל), והן בפרויקטים לאומיים (כגון שדה תעופה, אתרי פסולת, מאגרי מים, כביש חוצה ישראל, מסילת ברזל, מחנות צבא), אזי ריכוז הבעלות בידי המדינה מוזיל את עלות הפרויקט ומקצר את הזמן הדרוש לביצועו. מספר רב של בעלויות פרטיות בקרקעות הנדרשות לפרויקטים מחייב ניהול משא ומתן, הפקעות, דיונים משפטיים, האמרת עלות הפיזי ומחירי הקרקעות, התארכות משך הזמן לביצוע הפרויקט ובעיקר העלאת רף המחירים לפי "הסחטן האחרון".

לבעלות הציבורית במקרקעין ניכרים יתרונות "לגודל" בהקמת אזורי תעשייה מרחביים ועלות המימון ההתחלתי של תשתיות גדולות חלה על הציבור.

7.4 הבעלות במקרקעין המונעת העברת הבעלות במקרקעין לזרים

מניעת מכירת מקרקעין לזרים מקורה בחשש ל"השתלטות עויינת" הן מבחינה פוליטית או ביטחונית והן משיקולים חברתיים (מניעת הגירה) ושיקולים כלכליים (מניעת האמרה של מחירים). לכאורה ניתן להשיג מטרות אלו באמצעות חקיקה האוסרת מכירה לזרים. הטכניקות למציאת פרצות בחוק באמצעות חברות בעלות מניות למוכ"ז וכן באמצעים אחרים ידועות וגם היום מתבצעת בפועל מכירת קרקע לזרים כשהבעלות בידי המדינה, אולם הדרך לכך רצופה יותר מכשולים וקשיים. ולכן, המצדדים תומכים בהשארת הבעלות בקרקע בידי המדינה, במטרה להקשות על העברתה לזרים.

7.5 לקיחת סיכונים בשוק הנדל"ן

בעל קרקע פרטית לא יבנה ולא יפתח קרקע, כשהסיכון לכישלון הפרויקט גדול. לעומת זאת, למדינה יש אורך רוח ואמצעים כספיים, והיא יכולה לממן פיתוח שכונות ופרויקטים באזורים שבפריפריה או באיזורים אחרים בהם הסיכון הכלכלי גדול.

7.6 בעלות ציבורית המונעת השתלטות של גורמים כלכליים על שוק המקרקעין

באמצעות הבעלות הציבורית והצבת תנאים מגבילים במכרזים ניתן לצמצם ניסיונות של

גורמים כלכליים להשתלט על תחום המקרקעין ולהפוך מונופול באזורים שלמדינה יש אינטרס לפתח במחיר סביר. אמנם, הגורם הכלכלי המעוניין יכול בחלק מהפרויקטים לרכוש את הזכויות מהזוכה במכרזים, אולם העלות והזמן לא תמיד יהיו כלכליים, וכך נמנע מונופול. שינוי במבנה הבעלות הקיים במקרקעין ישפיע על המשק ועל החברה בישראל במספר רב של תחומים. בעלות ציבורית במקרקעין או שינוי במבנה הבעלות הינו אחד מהאמצעים להשגת מדיניות והובלת שוק המקרקעין. ברור כי אמצעים שונים מתאימים לצרכים שונים ובמועדים שונים, ולכן יש צורך במרבית האמצעים בו זמנית להשגת המדיניות.

8. הפרדת ניהול נכסי קק"ל וניהול אדמות המדינה

8.1 ניהול עצמי של מקרקעי הקרן הקיימת

מתרבים הסימנים לכך, שאין לקרן הקיימת יכולת להתערב ולקבוע מה יעשה במקרקעין שבבעלותה. מינהל מקרקעי ישראל הוא רשות ציבורית המנהלת "מקרקעי ציבור". "מקרקעי ציבור", כשם, מחייבים אמות מידה ציבוריות בניהולן. על חובות הרשות המנהלית במקרקעי ציבור עמד נשיא ביהמ"ש העליון מ. שמגר בבג"צ פורז נ' שר הבינוי והשיכון⁶³:

מקרקעי הציבור צריכים להתנהל לפי אמות מידה ממלכתיות. אימוץ אמת מידה כאמור הוא בגדר חובתן של רשויות ציבור בכל ענייניהן, ועל אחת כמה וכמה ככל שהדבר נוגע לטיפול ברכוש שהוא בבעלותו של הציבור כולו. תרגומן של אמות המידה האמורות לאופני התנהגות מצביע, בין הייתר, על החובה לנהוג בהגינות ובשוויון ועל-פי כללי המינהל התקין, ...המינהל התקין והחובה לנהוג בהגינות ובשוויון כלפי כל אזרח מחייבים חלוקתם של מקרקעין, שהם רכוש הציבור והמיועדים לעמותות משכנות, על יסודה של תחרות בדרך של מכרז או של הגרלה, המאפשרים, לפי תנאיהם, תחרות הוגנת בין כל המעוניינים.

מהמתואר עד כה עולה, שהזרוע הקרקעית של הקרן הקיימת לישראל נטמעה במינהל מקרקעי ישראל. ספק אם יהיה בכוחה של הקרן הקיימת לישראל לשמור, במסגרת מינהל מקרקעי ישראל, על המטרות הלאומיות שביסוד קיומה וקיומה של ההתיישבות הציונית. בהיותו למעשה אורגן של המדינה הפסיק המינהל מזה זמן לשמש כנאמן ושליח של הקרן הקיימת לישראל. בפועל מתרחש תהליך של הלאמת מקרקעי הקרן הקיימת לישראל. החלטות מועצת מקרקעי ישראל מכרסמות בהתמדה בבעלות הלאומית במקרקעין. לפיכך יש להיערך לניתוק קק"ל ממינהל מקרקעי ישראל.

העילות לביטול השותפות בין המדינה לקרן הקיימת לישראל בניהול המקרקעין נקבעו באמנה משנת 1960:

(17) תוקפה של אמנה זו הוא מיום תחילתו של החוק, ותעמוד בתוקפה חמש שנים. לא הודיע אחד מבני האמנה, לפחות שישה חודשים לפני תום חמש השנים, על רצונו שלא לחדש אמנה זאת, יוארך תוקפה של האמנה אוטומטית לחמש שנים נוספות וכן לתקופות של חמש שנים נוספות עד סוף הדורות.

63 בג"צ 5023/91 פורז ואח' נ' שר הבינוי והשיכון ואח', פ"ד מו(2) 793, בעמ' 801.

18) בוטל או תוקן החוק, רשאית הקרן הקיימת לישראל להסתלק מאמנה זאת בתיתה הודעת הסתלקות בכתב לממשלה; ואולם הקרן הקיימת לישראל תהא מנועה מלהסתלק מן האמנה הזאת אם הממשלה הודיעה לה מראש, בכתב, על הצעת התיקון או הביטול והקרן הקיימת לישראל לא הביעה התנגדות.

19) פג תוקפה של אמנה זו, אם לפי סעיף 17 ואם לפי סעיף 18, יוחזר המצב שהיה קיים ערב תחילתו של החוק על כנו, והממשלה מתחייבת להציע לכנסת את החקיקה הדרושה לכך.

20) ראה אחד מבעלי האמנה להביא שינוי באמנה, ייתן על כך הודעה בכתב לרעהו, אשר חייב להשיב על ההצעה, בחיוב או בשלילה, תוך שישה חודשים מיום מתן ההודעה. השיב בחיוב – יראו את האמנה כמתקונת לפי ההצעה והקבלה, מיום מתן התשובה.

המסקנה "לבטל" או "לפרק" את השותפות במינהל היא בעלת משמעות כבדה ביותר. על ההסתדרות הציונית והקרן הקיימת לישראל לקיים דיון לברור יכולתם של המוסדות הציוניים לקיים את מטרותיהם, במתכונת שגובשה במינהל מקרקעי ישראל, וזאת בהתאם לציפיות של ממשלת ישראל מהשיתוף עם המוסדות הלאומיים. "גאולת קרקע" היא מטרה שבבסיס קיומה של הקרן הקיימת. במציאות של שנות האלפיים ולאחר תקומת מדינת ישראל, אין עוד צורך קיומי ברכישת קרקעות כדי ליצור ריבונות לאומית. גאולת הקרקע בתקופה זו צריכה להיות מכוונת ליעדים כמו פיתוח אזורים בעדיפות לאומית, פיתוח המכוון לאוכלוסיות הזקוקות להעדפה מתקנת באזורים מוגדרים, והשקעה בפיתוח תשתית סביבתית ולשמירה על משאבי טבע הנדרשים לישראל לדורות הבאים.

8.2 הלאמת מקרקעי הקרן הקיימת

ככל שיש בכך מן הסתירה, הרי שהתעלמות מהקרן הקיימת לישראל כבעלים של הקרקע יוצרת תהליך של הלאמת מקרקעי הקרן הקיימת לישראל, וזאת בניגוד גמור למדיניות הכלכלית-חברתית של הממשלה ולמגמת ההפרטה של הבעלות הממשלתית. יוצא, כי המדיניות היא להפריט את קרקעות הקרן הקיימת לישראל בשני שלבים: בשלב ראשון להלאימן ולאחד את מתכונת הבעלות במקרקעי הקרן הקיימת לישראל עם מקרקעי המדינה ורשות הפיתוח, ובשלב שני להפריט את הבעלות מכלל מקרקעי ישראל המנוהלים על ידי מינהל מקרקעי ישראל. מדיניות "שני השלבים" נראית בלתי-סבירה. "הלאמה" של מקרקעי רשות הפיתוח התרחשה בעבר אחרי כינון מינהל מקרקעי ישראל. במקורו, נועד חוק רשות הפיתוח (העברת נכסים) תש"י–1950, לאפשר לרשות לפיתוח הארץ לבצע מפעלי פיתוח והתיישבות בהיקף גדול, בהם מפעלי השקיה, התיישבות, נמלים ושדות תעופה, מפעלי תחבורה, מפעלי שיכון, גשרים

וכיו"ב⁶⁴. בפועל, נספגה פעולת רשות הפיתוח אל תוך מינהל מקרקעי ישראל. השרידים האחרונים המעידים על קיומה של רשות הפיתוח הם רישום הבעלות הנפרדת במקרקעין על שם הרשות לפיתוח וציון דקלרטיבי שהתקבולים מעסקות במקרקעי רשות הפיתוח מועברים אל אוצר המדינה כ"הלוואה". מהם תנאי ההלוואה אין לדעת. גורל דומה צפוי למקרקעי הקרן הקיימת לישראל, אם זו לא תשמור על איזון ביחסיה עם מינהל מקרקעי ישראל ועם המדינה, כך שהקרן היא השולח והמינהל הוא השלוח או הנאמן מטעמה של הקרן הקיימת לישראל.

קרקעות הקרן הקיימת לישראל הן חלק מ"מקרקעי ישראל" כהגדרתם בחוק יסוד: מקרקעי ישראל, ו"מקרקעי ציבור" כהגדרתם בחוק המקרקעין תשכ"ט—1969. על אף זאת, המקרקעין הם בבעלות מלאה של הקרן הקיימת לישראל. מעמדה של הקרן הקיימת לישראל הוא של תאגיד על פי חוק, מעמד של חברה פרטית הרשומה באנגליה שהתאגדה באישור היועץ המשפטי לממשלה גם בישראל. מעמדה מיוחד, כשל חברה פרטית שיש לה גם מאפיינים ציבוריים וייתכן שאף חלים עליה כללי המינהל הציבורי דוגמת חברת החשמל לישראל בע"מ או חברות קדישא.

נשאלת השאלה, האם לנוכח הכרסום במעמדה של הקרן הקיימת במינהל מקרקעי ישראל יש ביכולתה של הקרן לקיים את המטרות של התנועה הציונית בתחום יישוב הארץ ומתן העדפה למפעלי פיתוח ליהודים ושמירה על בעלות לאומית בקרקע? העלאת השאלה לדיון חשובה נוכח ההערכה, כי מתרחש תהליך מתמשך של הלאמת הקרקעות של הקרן הקיימת והפיכתן למקרקעין שהם בשליטה/בעלות מלאה של המדינה. מגמה זו החלה עם כינונו של מינהל מקרקעי ישראל אך היא התעצמה מאוד בעת האחרונה. ההודעה על כוונת הממשלה להפריט את הבעלות במקרקעי ישראל היא עוד נדבך הנוסף לשחיקת הסטאטוס המיוחד של מקרקעי הקרן הקיימת לישראל. לדעת המחברים, ההתפתחויות של השנים האחרונות בתחום מסחור הנדל"ן הכפרי מביאים להשמטת המכשיר של הבעלות הלאומית בקרקע ולאיבוד מפעל התיישבות שעליו הייתה מושתתת גאוותה של המדינה. לפיכך, אל להן, להסתדרות הציונית ולסוכנות היהודית לשים עצמן אדישות נוכח התעצמות המגמות של הפיכת הקרקע מאמצעי להגשמת מטרות ציוניות (התיישבות, פיזור אוכלוסייה וקליטת עלייה) לאמצעי לגיוס הון ולהתעשרות ממכירתה.

התפתחות החקיקה והפסיקה הביאו לכך שמינהל מקרקעי ישראל, כגוף ציבורי, מתקשה לפעול למילוי התפקידים כנובע ממטרות הקרן הקיימת לישראל. לפיכך, כדי שהקרן הקיימת תגשים את מטרותיה בגאולת קרקע להתיישבות יהודים, עליה למצוא את הדרך להיפרד ממינהל מקרקעי ישראל תוך הסכמה עם ממשלת ישראל. הפרידה אינה בגדר "גירושין חפוזים", אלא נועדה להשיב לקרן הקיימת את האוטונומיה הניהולית במקומות בהם היא עושה ומשקיעה בהתאם למטרותיה הייחודיות. ראוי לתכנן את הפרידה בשיקול דעת ובמתכונת הדרגתית המבוססת על הפרדה של מקרקעין מסוימים, שיוצאו ממסגרת הניהול של מינהל מקרקעי ישראל ויועברו לניהול אוטונומי של הקרן הקיימת. מעת לעת עולה הרעיון שהקרן הקיימת תעביר

64 סעיף 3 לחוק רשות הפיתוח (העברת נכסים), תשי"א—1950 (תוקן 29.7.60)

למדינה את הקרקעות שבתחומי ערים במרכז הארץ וכך תתאפשר מכירתן לחוכרים. בתמורה תקבל הקרן הקיימת קרקעות במרחבי הנגב, באזורי פיתוח, אדמות יער באזורים המתאימים למטרות קיומה של הקרן. בכך יתאפשר לקרן הקיימת לפעול לגאולת הקרקע במתכונת חדשה.

9. ביזור וביטול סמכויות

מינהל מקרקעי ישראל (להלן "המינהל") עוסק בתחומים רבים שאינו צריך לעסוק בהם, ואינו עושה די בתחומים שבהם הוא צריך לעסוק. המינהל אינו צריך לעסוק בתכנון, פיתוח, ניהול דירות שבבעלות רשות הפיתוח. על אחת כמה וכמה, אינו צריך לעסוק בניהול נמל יפו, שיפוץ חומת עכו העתיקה וכדומה. המינהל צריך להתמקד בתפקידו כ"בנק קרקעות" ולנהלו, דהיינו, לעסוק בשמירה על האדמות שבניהולו, רישום ושיווקן. רוב המטלות שלקח על עצמו המינהל בשנים האחרונות לא צלחו, והסיטו אותו מתפקידו העיקרי. ההמלצה כאן היא, שהממשלה ומועצת מקרקעי ישראל תעברנה את הטיפול בנושאים אלו למשרדים שעיסוקם בכך, וכוח האדם והזמן הניהולי במינהל יתמקדו בנושאי השיווק, השמירה והרישום.

9.1 הקצאת קרקע לשיכון

בסוף שנות ה-80 מספר התחלות הבניה למגורים היו נמוכות יחסית, כ-20,000 יחידות דיור, ועקב הביקוש לדירות בתחילת שנות ה-90, שנבע מהעלייה הגדולה של יהודי ברית-המועצות, עלו מחירי הדירות והמדד בצורה משמעותית. כתוצאה מכך, החליטה ממשלת ישראל באוקטובר 1991 להטיל על המינהל לשווק קרקעות לבניית 70,000 יחידות דיור. משנת 1992 ואילך, החליטה הממשלה להטיל על המינהל ועל משרד הבינוי והשיכון (להלן: משב"ש) לשווק מדי שנה קרקעות לבניית 50,000 יחידות דיור, ובשנת 2000 הוחלט על יעד חדש לשווק קרקעות לבנייה למגורים בהיקף של 40,000 יחידות דיור מדי שנה לשנים 2001 ו-2002. בידי המינהל ומשב"ש קיימת היכולת המקצועית לשווק קרקעות בהיקף גדול, והם אף עשו זאת בעבר ב-1991 וב-1994, אולם, בשנים האחרונות היקף השיווק קטן, כך שבשנת 2001 שווקו קרקעות לבניית כ-14,000 יחידות דיור ובשנת 2000 שווקו קרקעות לבניית כ-23,000 יחידות דיור. היקף השיווק קטן לא רק בגלל העדר ביקושים, אלא בעיקר בגלל מחסור במלאי תכנוני מפותח לשיווק. ניתן לראות זאת מהכמות הקטנה של המכרזים שבהם לא ניגשו מציעים למכרז. הגורמים למחסור במלאי קרקעות לשיווק אינם נידונים במסגרת מאמרנו זה, ומקורם בחסמים בין-משרדיים, כמחלוקות בדבר תחומי שיפוט, העדר מתקנים לטיהור שפכים, תחבורה, פינויים וכדומה.

9.2 פיתוח מקרקעין

מועצת מקרקעי ישראל קיבלה החלטה בשנות ה-70, שפרט לחריגים, "מינהל מקרקעי ישראל אינו מבצע בדרך כלל את הפיתוח והוא נעשה על ידי הגורמים להם מוקצית הקרקע כגון משרד הבינוי והשיכון, חברות בנייה ואחרים". על פי הוראות הדין, הרשות המקומית היא המחוייבת והמוסמכת לבצע את עבודות הפיתוח ובכלל זה ביצוע כבישים, מדרכות, גינון, תיעול, ניקוז, מתקנים לסילוק וטיהור שפכים, מים, תאורה וכדומה. בכוחה של הרשות להטיל ולגבות אגרות והיטלי פיתוח מהבעלים או מהמחזיקים בקרקע. בפועל, רק חלק קטן מהרשויות מסוגל לבצע עבודות פיתוח, באמצעות חברות כלכליות לפיתוח עירוני, וזאת בפרויקטים קטנים, ואילו הרשויות הביצועיות של הממשלה כגון משרד הבינוי והשיכון, מינהל מקרקעי ישראל, משרד התעשייה והמסחר, (להלן: תמ"ס), מבצעים עבודות פיתוח בפרויקטים גדולים וגובים את החזרי הוצאות הפיתוח מהקבלנים ומהיזמים. נוסחה זו מחזירה את הממשלה לביצוע עבודות פיתוח, שעל פי הדין הינן בסמכות הרשות המקומית, אולם חולשתן המקצועית של רוב הרשויות המקומיות לבצע עבודות פיתוח, מחסור בקדם מימון, והיטלי פיתוח שאינם מכסים את העלויות בפועל, גרמו לכך, שהשלטון המרכזי לקח את המושכות לידי, והוא מתכנן, מפתח ומפקח על ביצוע עבודות תשתית ופיתוח. במצב נתון זה, על משרדי הממשלה לקבוע את תוכנית העבודה ולפקח על ביצוען של עבודות הפיתוח וטיבן, אולם ביצוע העבודה בפועל צריך להתבצע על ידי המגזר הפרטי.

בשנים האחרונות מבצעים משרדי הממשלה עבודות פיתוח בהיקפים של מעל מיליארד ורבע ש"ח בשנה. המינהל מבצע עבודות פיתוח בהיקף של כחצי מיליארד ש"ח בשנה. למינהל אין כוח אדם ארגוני ומקצועי לעסוק בעבודות פיתוח, ואין זה מתפקידו. אין כיום במינהל מהנדס אחד, שינחה את חברת הבקרה בעבודתה מול החברות העוסקות בפיתוח.

המינהל ביצע, החל משנת 1995, רה"ארגון של דפוסי העבודה בהעבירו את התכנון והפיתוח ל-8 חברות מנהלות ובשנת 1998 נבחרו 16 חברות מנהלות ו-18 חברות מתכננות, שעיסוקן בקידום התכנון והפיתוח. כבקרה עליהן נבחרה במכרז חברת בקרה. המינהל משמש בשנים האחרונות כיום הגדול של פרויקטים לפיתוח לבנייה. אין זה מתפקידו ואין הוא ערוך מקצועית לבצעם. לעומת זאת במשרד הבינוי והשיכון עוסקים מאות עובדים בתכנון ופיתוח ובשנים האחרונות הועברו חלק גדול מהעבודות שביצע המשרד לניהול פרויקטים באמצעות חברות מהמגזר הפרטי. גם משרד התמ"ס מבצע עבודות פיתוח באמצעות המגזר הפרטי.

ההמלצה היא, כי משרדי הממשלה העוסקים בפיתוח ינהלו את עבודות הפיתוח, והביצוע יעשה באמצעות המגזר הפרטי. הם יעסקו אך ורק באישור ההזמנות לביצוע, בבקרה על לוחות הזמנים והתקציב. את כל עבודות הפיתוח שמבצע המינהל, יש להעביר למשרדים שמתמחים בכך, דהיינו לתמ"ס ולמשב"ש. המינהל צריך להשתחרר מביצוע מטלות שלקח על עצמו, שאינן בתחום מומחיותו ואין לו את הכלים לבצען.

9.3 תכנון מקרקעין

המינהל נטל על עצמו להיות יזם התכנון המרכזי במדינה ואין כמעט נושא תכנוני שאינו עוסק בו, החל מתכנון כבישים, עבור בתחנות רכבת, המשך בקבורה בקומות וכלה באתרים לכריית חול. מבקר המדינה מצא שהמינהל הזמין תכנון, שהוזמן במקביל על-ידי משרדים מקצועיים אחרים, ועסק ב"איתור שדות תעופה חדשים, במקום משרד התחבורה ובמקום מינהל התכנון במשרד הפנים, אשר עבד באותה עת על הכנת תכנית מתאר ארצית לשדות תעופה. סקר ארצי לתכנון ופיתוח אתרי גולף סקר תיירות חופים במקום משרד התיירות". ועוד, מהדו"ח של מבקר המדינה עולה, כי המינהל שילם, משנת 1995, מעל לחצי מיליארד ש"ח עבור הזמנות תכנון של יותר מ-600 פרויקטים, ו"כמעט מחצית מהם בוטלו או הוקפאו. רק כ-10% מהפרויקטים הגיעו למצב של הכנה לשיווק או ששווקו". לאחר שמבקר המדינה מונה את הסיבות לכישלון התכנון, מתברר שעד ל"אוגוסט 2001 העמיד המינהל לשיווק רק כ-13,150 דירות שתוכננו. מאלה שווקו כ-7,620 דירות בלבד" וכל זאת, כאמור, בעלות של מעל לחצי מיליארד ש"ח (!). למרות שתקציבי התכנון של המינהל גדלו בעשור האחרון פי 20 ויותר, במשך שנות קיומו, לא השכיל המינהל להגיע למצב שתהיה בידו קרקע מתוכננת "על המדף".

ההמלצה היא, להעביר את התכנון מהמינהל למשרדי הממשלה הייעודיים: תכנון מסדיר לידי משרד הפנים; תכנון אזורי תעשייה למשרד התמ"ס; תכנון למגורים ומסחר – למשרד הבינוי והשיכון. במשרדים המקצועיים יש מידע בדבר הביקושים והצרכים. יש מנגנונים מקצועיים להזמנת עבודות תכנון מהמגזר הפרטי וביצוע בקרת טיב, שיפוט ומעקב על קידום התכנון. במינהל תיוותר קבוצה קטנה של עובדים, שתעסוק בתכנון ופיתוח מתחמים קטנים בתוך הערים, ובתכנון פרויקטים שהמשרדים המקצועיים אינם יכולים לתכנן (לדוגמא: פרויקטים משולבים רב-תחומיים).

9.4 שיווק מקרקעין

המינהל צריך להתרכז בשיווק המקרקעין ולראות בכך יעד מרכזי: הן בשכלול שיטות השיווק והן בייעול מערך השיווק. יש קרקעות בתחומי הערים והיישובים שניתן לשווקן מאחר ותשתיות הפיתוח קיימות ברובן. בעשותו כן יביא המינהל לניצול יעיל יותר של פיתוח הקרקע. במקומות אלו המתחמים קטנים יחסית, וניתן לשווקם בשלבי תכנון שונים. כל תוכנית הנמצאת היום בהליכי תכנון ושקיימת סבירות גבוהה לאישורה על-ידי הרשויות, תשווק כפי שהיא, ורוכש הזכויות במכרז יתמחר את הסיכון והזמן עד לאישורה. שיווק בעת הפקדה או דיון בוועדה, לאחר שהתוכנית זכתה באישור עקרוני של מתכנן המחוז או הוועדה המקומית, עשוי להגביר את ההיענות. אומנם הזוכים במכרז מהמגזר הפרטי יפעילו לחצים על רשויות התכנון, אך עקב

היתרונות הגלומים בהצעה ניתן להתחיל בשיווק מתחמים קטנים וללמוד מהניסיון. אין לחשוש מאגירת קרקעות, וזאת עקב עלות ההון. במקרים קיצוניים ניתן להגביל אגירה על ידי תנאים מגבילים במכרז. בסוף שנת 2002 קיבלה מועצת מקרקעי ישראל החלטה ברוח הצעה זו (החלטה מס' 938) ויש ליישמה בהקדם.

ניסיון של המינהל למכור קרקע בלתי מתוכננת (מקבת"ים – מכרזי קרקע בלתי מתוכננים) לא עלה יפה אף הוא, כפי שכתב מבקר המדינה, "לא יצר ולו בניית דירה אחת". מאחר ושיטת המקבת"ים נכשלה, יש ללמוד מהניסיון ולשכללה, לאמור: לצמצם מעורבות המינהל בתכנון, ולשווק קרקע רק לאחר תיאום עם מתכנני המחוזות של משרד הפנים וצוותי היגוי בין משרדיים. שיכלול שיטות השיווק יכול להתבצע גם על ידי שיווק קרקע לזים, שבתמורה לכך יבנה על הקרקע מוסדות ציבור, מתקנים ותשתיות, שהמדינה מעוניינת בהם. לדוגמא: בניית תחנות רכבת, ובתמורה יקבל הזים את אחוזי הבניה מעל לתחנה שבנה. מכרזים מעטים כדוגמא זו בוצעו על ידי המינהל, במרינות, בהסטת נחלים, בפרויקט פיננוי ובינוי, אך לא באופן שיטתי ולא בצורה מסיבית.

הקמת מחלקות שיווק במחוזות המינהל, וריכוז המאמץ בשיווק יביאו לפיתוח מושכל של הקרקע ולשיפור תקבולי המדינה.

10. סיכום ותמצית ההמלצות

מטרת נייר העמדה דנן, היא לעמוד על הצורך בצמצום המעורבות הציבורית בניהול מקרקעי ישראל. נדגיש שאין בהמלצות תמיכה בפירוק מיידי של מינהל מקרקעי ישראל בדרך של הפרטת כל הבעלות במקרקעין, הפרטת שירותי ניהול המקרקעין או בדרך של החזרת סמכות ניהול המקרקעין לרשות לפיתוח, למדינה ולקרן הקיימת לישראל. צעד שכזה עלול לגרוע יותר מאשר להועיל בשל התוצאות החמורות מאובדן תשתית הידע והמידע, שהיא חיונית לניהול המערכות הקיימות. מאידך, עיקר ההמלצות מתמקדות בצמצום מידת הריכוזיות של מינהל מקרקעי ישראל וצמצום תחומי עיסוקו לנושאים בהם נדרשת מעורבות ציבורית, ושאינן בלתי ניתנות. אין ספק, שפישוט ההנחיות, שעל פיהן פועל המינהל, היה מסייע במידה רבה לייעול הארגון ולשיפור תפוקותיו. פישוט זה אפשרי בדרך של חקיקת חוק חכירה, תקנות, ועידוד חופש ההחלטה של המנהלים במינהל מקרקעי ישראל במסגרת של נורמות ידועות וגלויות לציבור הרחב.

10.1 המלצות לצמצום תחומי עיסוקו של מינהל מקרקעי ישראל

הפרדת נכסי הקרן הקיימת לישראל מניהול מקרקעי ישראל תוך שמירה על העקרונות הבאים:

1. הפרדת נכסי הקרן הקיימת לישראל מניהול מינהל מקרקעי ישראל. בין השאר על ידי חילופי קרקעות בין המדינה לבין הקרן הקיימת לישראל במגמה לייעד לקרן הקיימת קרקעות באזורי פיתוח ומאידך לשחררה מבעלות במקרקעין בנויים וחכורים בחכירה מהוננת באזורי המטרופולין.
2. העברת האחריות לפעולות פיתוח תשתיות הנדסיות ממינהל מקרקעי ישראל למשרדים הייעודיים: משרד הבינוי והשיכון, משרד המסחר והתעשייה ומשרד התיירות.
3. צמצום מעורבות מינהל מקרקעי ישראל בתחום התכנון והעברת עבודות התכנון למנהל התכנון במשרד הפנים, למשרדים הייעודיים ולרשויות התכנון שנתמנו לעניין זה על פי חוק.
4. העברת ניהול נכסי הדיור של רשות הפיתוח למשרד הבינוי והשיכון.

10.2 המלצות לצמצום החיכוך הבירוקראטי בין המינהל לחוכריו

1. מבצע מיידי ומרוכז לרישום החכירות בספרי המקרקעין. המבצע יתבצע על-פי מכרז, באמצעות חברות שהתמחותן במדידות לצרכי רישום ובליוי משפטי מתאים.

2. השלמת היוון דמי החכירה במקרקעין המשמשים למגורים, למסחר ולתעשייה בעיר ובכפר, כדי לשחרר את מינהל מקרקעי ישראל מהצורך לטפל בגבייה שוטפת של דמי חכירה שנתיים, דמי הסכמה בהעברת זכויות חכירה וכיוצא באלו או;
3. מימוש החלטה 791 של מועצת מקרקעי ישראל בדבר העברת הבעלות במקרקעי המדינה במקרקעים עירוניים שנמסרו בהיוון מלא לידי החוכרים, ובמקביל לשחרר את מינהל מקרקעי ישראל מהמשך הטיפול בקרקעות עירוניות בנויות, באישור תוכניות להרחבת דיוור, תוספות בניה, שינויים בתוכניות מתאר וכיוצא באלו. כל מי שיש לו חוזה חכירה לדירה בקרקע עירונית, גם אם אינו מהוון, יהא פטור מתשלום דמי חכירה שנתיים, דמי הסכמה ודמי היתר.
4. גיבוש תקנות לביצוע חוק מינהל מקרקעי ישראל, שתשמנה במקום החלטות של מועצת מקרקעי ישראל, שעניינן תשלומים, הנחות מתשלומים, היתרים.
5. גיבוש ההחלטות של מועצת מקרקעי ישראל, שעניינן מדיניות קרקעית, לקודקס של החלטות מדיניות המאפשר למינהל מקרקעי ישראל את מירב הגמישות בביצוע השוטף של עסקות המקרקעין שבניהולו.

10.3 תפקידים שיש לחזק במינהל מקרקעי ישראל

1. מינהל מקרקעי ישראל צריך לעסוק בתפקידו כמינהל הקרקעות עבור המדינה, רשות הפיתוח והקרן הקיימת לישראל (ככל שמקרקעי הקרן הקיימת לישראל לא יופרדו מהמינהל). ניהול הקרקעות משמע: רישום הבעלות במקרקעין; רישום החכירות בספרי המקרקעין; ניהול ההחכרות; ביצוע עסקות במקרקעין.
2. מינהל מקרקעי ישראל צריך לפתח כלים לשיווק קרקעות בין השאר בשיווק קרקע בשלבי תכנון שונים או בדרך של מחזור קרקע עירונית (התחדשות עירונית, פינוי בינוי וכד'); ריכוז קרקעות ופינויין לצורך הקמת מיזמים בסדר גודל לאומי; ויצירת בנק קרקעות שיהיה ביכולתו לענות על הביקוש למקרקעין.
3. שטחים ציבוריים, שאינם מקרקעי ציבור של רשות מקומית, ינוהלו על ידי מינהל מקרקעי ישראל. בתוך אלו ניהול המקרקעין של שטחי שמורות וגנים לאומיים, שטחי ייעור, שטחים פתוחים לרווחת הציבור הרחב ושטחים אחרים, שיש עניין ציבורי לנהלם על ידי רשות ציבורית מרכזית.
4. על המינהל להשקיע מאמץ מיוחד בשמירה על מקרקעי הציבור שבניהולו למניעת פלישות והשגות גבול. העניין בשמירה על מקרקעי ציבור מפני השתלטות הפך מזמן לבעייה לאומית, אשר מן הראוי שפתרונה יהיה מהיעדים המרכזיים של מינהל מקרקעי ישראל. יש ליישם את החלטת הממשלה, מיום 25.3.2003 בנושא זה, באופן מידי.