



יוני, 2009

נייר עמדה בנושא הרפורמה במקרקעין - התייחסות להצעת החוק

להלן עיקרי התייחסותינו לרפורמה במקרקעין, בנוסחה הנוכחי. ההערות מתייחסות לתיקוני החקיקה הנכללים בפרק בנושא מינהל מקרקעי ישראל, מתוך סדר היום של ישיבת וועדת השרים לתיקוני חקיקה הנדרשים ליישום החלטת הממשלה בעניין המדיניות הכלכלית לשנים 2009-2010 (ישיבה מיום 31.5.09, המסמך מעודכן לתאריך 27.5.09).

בעיקרם, תיקוני החקיקה המונחים על סדר היום מציעים מספר שינויים מהותיים:

- החלפת מינהל מקרקעי ישראל ברשות מקרקעין, ובכלל זה שינוי מהותי בהרכב מועצת רשות מקרקעי ישראל, שאמורה להחליף את מועצת מקרקעי ישראל.
- שינוי חוק מינהל מקרקעי ישראל כך שיאפשר מכירת נכסי מקרקעין. חשוב להדגיש כי החוק הנוכחי מאפשר כבר כיום העברת בעלות לחוכרים בדירות בבניינים רוויים, בעקבות תיקון שנעשה בחוק בשנת 2006. מהות הצעת החוק היא הרחבה של העברת הבעלות לנכסים נוספים במקרקעין, ובכלל זה קרקע למטרות תעסוקה.
- הקניית שליטה מוחלטת של הממשלה בקביעת מדיניות המקרקעין ובניהולם השוטף.

מבנה רשות המקרקעין הינו מבנה ריכוזי ומוטה פיתוח.

את מועצת מקרקעי ישראל עתידה להחליף רשות מקרקעין בת 12 חברים: יושב ראש, שישה נציגים של משרדי ממשלה וחמישה נציגי קק"ל. הצעת החוק מכפיפה באופן נוקשה את עבודת הרשות למדיניות הממשלה: נציגי הממשלה במועצה יהיו "כפופים למדיניות הממשלה" (ס' 7 בהצעת החוק), את מנהל הרשות ימנו ישירות ראש הממשלה והשרים (סעיף 3 (ב) בהצעת החוק), ותהיה להם הסמכות לפטרו אם "לא מילא המנהל את שהוטל עליו בתוך המועד שנקבע..." (סעיף 3 (ג) בהצעת החוק).

הבעיות:

- ניהול המקרקעין בישראל ייעשה על ידי זרוע מבצעת של הממשלה, מזווית ראייה של צרכי הפיתוח בלבד, ללא בקורות ואיזונים נדרשים, תוך התעלמות מהיבטים סביבתיים וחברתיים של ניהול המקרקעין: מהרכב המועצה נעדרים מומחים, אנשי אקדמיה, נציגי ציבור ונציגות של ארגוני הסביבה הבלתי ממשלתיים.
- לממשלה תהיה שליטה מוחלטת בקביעת המדיניות ובניהול השוטף של המקרקעין, מה שיגביל את שיקול הדעת המקצועי העצמאי של חברי המועצה, וימנע את יכולתם של מומחים, אנשי מקצוע, ונציגי ציבור להשפיע על גיבוש וניהול מדיניות המקרקעין של ישראל.

מוצע:

מבנה רשות המקרקעין יהיה דומה בהרכבו למבנה המועצה הארצית לתכנון ובנייה, והוא יכלול נציגים של משרדי ממשלה, נציגים של רשויות מקומיות (עיריות), מועצות מקומיות ומועצות אזרחיות, וכן ייצוג הולם של גורמים ציבוריים ומקצועיים, ובכללם גורמים בלתי תלויים בתחומי הסביבה, החברה והמדיניות הקרקעית. גיבוש המדיניות וניהול המקרקעין ייעשו מתוך ראיית כלל צרכי החברה והסביבה, תוך הפעלת שיקול דעת מקצועי עצמאי.

שינוי חוק מקרקעי ישראל כך שתתאפשר מכירה נרחבת של נכסי מקרקעין

חוק מינהל מקרקעי ישראל מאפשר כבר כיום הקניית בעלות לחוכרים של דירות בבניינים רוויים (ס' 4 יז בחוק). לצורך העברת בעלות בדירות מגורים בעיר אין צורך ברפורמה, וניתן לעשותה על הבסיס החוקי הקיים.



החברה להגנת הטבע



מכון 4:83-4:82-4:81

התיקונים המוצעים בחוק מינהל מקרקעי ישראל מרחיבים את האפשרות להקנות בעלות ב"נכס מקרקעין" לידי חוכרים, כאשר חוכר מוגדר בהצעת החוק כחוכר של נכס מקרקעין, על פי חוזה חכירה למטרת מגורים או תעסוקה. הגדרת "חוזה חכירה למטרת מגורים או תעסוקה" היא על

דרך השליחה" "למעט חוזה חכירה שבין מטרותיו כלולה גם מטרת עיבוד חקלאי, פרנסה ממשק חקלאי או גידול בעלי חיים..."

הבעיה:

ניתן יהיה להקנות בעלות, על פי שיקול דעת רשות המקרקעין, לקרקעות שקיימים בהם חוזי חכירה לתיירות ונופש, לתעסוקה, תעשייה, מסחר, מגורים, למעשה לכל מטרה שאינה קשורה בחקלאות. הנוסח הנוכחי מאפשר גם הקניית בעלות בקרקעות שאינן מפותחות בפועל. זהו פתח להפרטה נרחבת של קרקעות המדינה, בניגוד מוחלט להמלצות וועדת גדיש שהמלצותיה אומצו בממשלה בשנת 2005, ותוך סיכון מוחשי לסביבה, לחברה, וליכולת המדינה לכוון את הפיתוח ולשלוט בעתודות הקרקע המצומצמות שבידינו בשנים הבאות.

מוצע:

להמשיך בתהליך הקניית בעלות בדירות מגורים קיימות, על פי הבסיס החוקי הקיים כיום, תוך הימנעות מכל הפרטה של נכסי מקרקעין אחרים.

ההליך המוצע לקידום הרפורמה לקוי ופסול מיסודו

ההליך בו נוקטת הממשלה לקידום הרפורמה הוא חמור ומקומם: במסגרת ההסכם הקואליציוני נקבע שאישור הרפורמה ייעשה במסגרת חוק ההסדרים השנוי במחלוקת, ששמו יצא לפניו כמסלול לחקיקה חפוזה בחסות לחצי אישור התקציב, במסלול העוקף את דרך המלך של הליכי החקיקה.

- **הרפורמה מקודמת הרחק מעין הציבור**, ללא כל הליך של שיתוף, שמיעה והתייעצות עם מומחים בתחום ועם בעלי עניין, וללא שום מרכיב של יידוע הציבור. כל זאת, בתחום בעל חשיבות ציבורית רבה מאין כמוה.
- **קידום הרפורמה נעשה תחת מכבש זמנים קצר**, ותחת לחצי הצורך באישור התקציב ומהלכי ה"קח-ותן" בהם מצטיין הליך אישור חוק ההסדרים. מדובר בחקיקה פזיזה, הנעשית תחת אילוצים פוליטיים וקואליציוניים שאינם מאפשרים דיון שיטתי בהצעות החוק. הדיון והאישור נעשים בחטף, תוך סטייה מנורמות שלטון דמוקרטיות ראויות.
- **ההחלטה על הכללת הרפורמה בחוק ההסדרים מנוגדת לחוות הדעת שהוכנה על ידי היועצת המשפטית של הכנסת¹**, באשר לחוקים אשר ראוי לקדם במסגרת חוק ההסדרים. בחוות הדעת נקבע כי אין לקדם במסגרת חוק ההסדרים חוקים שאין להם זיקה ישירה בין החוק המוצע לבין הצעת התקציב לאותה שנת כספים. חוות הדעת קובעת כמה מבחני משנה, כמו השפעת גריעת החוק המוצע על התקציב, מבחן המשמעות התקציבית אל מול תכלית החוק המדובר ועוד. יישום תבחינים אלו מוביל למסקנה חד משמעית: רפורמה במקרקעי ישראל אינה מתאימה בעליל לקידום במסגרת חוק ההסדרים. מדובר ברפורמה מרחיקת לכת מבחינת השפעותיה על תחומי חיים רבים, הדורשת דיון מעמיק בכל תו ותג, ושזיקתה לשנת תקציב מסויימת היא חלקית ביותר. אין זה ראוי לקדמה במסגרת חוק ההסדרים
- קידום הרפורמה נעשה תוך **התעלמות מהמלצות של וועדות מקצועיות** שבחנו את הנושא באופן מעמיק: וועדת מילגרום, וועדת הבר, וועדת גדיש. המלצות וועדות אלו אף אומצו בהחלטות ממשלה.

מוצע:

לאור חשיבותה של מדיניות המקרקעין בישראל, על הליך הבחינה להיעשות באופן שקוף, רחב ומעמיק, תוך שמיעת מומחים, בחינת המלצותיהן של וועדות קודמות, ותוך שיתוף מגזרי החברה השונים. **בשלב ראשון, יש לגרוע את הרפורמה המוצעת מחוק ההסדרים.**

¹ הנחיות היועצת המשפטית לכנסת, הנחיה מס' 2/06 בנושא חוק ההסדרים, מיום 7.11.06.

הפרטת הקרקע – היבטים עקרוניים

עקרון הבעלות על הקרקע

מדיניות המקרקעין של ישראל מתאפיינת בהחלטה עקרונית יוצאת דופן לפיה הקרקע רובה ככולה הינה בבעלות ציבורית. החלטה הנובעת מתפיסה ערכית עמוקה ששורשיה נטועים במורשת ישראל, בחזון דמותה של המדינה וערכיה ויחס הציבור אל הארץ. במדיניות עקרונית זו אכן נדרשים שינויים, עדכונים ושיפורים הנובעים מצורכי החיים ומהתפתחות המודעות לערכים הסביבתיים והחברתיים של הקרקע. יש מקום וצורך לשכלל את החקיקה הנוגעת למקרקעין: חוק יסוד מקרקעי ישראל, וחוק מינהל מקרקעי ישראל, הם חוקים כלליים, המתעלמים מתחומים רבים כמו ערכים סביבתיים וחברתיים הקשורים בקרקע ובניהולה.

ריכוזיות וקשרי הון שלטון

המשק הישראלי ידוע ברמה הגבוהה של הריכוזיות שבו. הדבר בא לידי ביטוי בשוק ההון, כמו גם במפת השליטה על מוקדים כלכליים שנוצרה כתוצאה מתהליכי הפרטה בשנים האחרונות. התוצאה היא כי רבים מהמשאבים הציבוריים (לשעבר) ומשוק מוצרי הצריכה נשלטים בידי קבוצה קטנה של משפחות עתירות הון. משק כזה הוא כרוח להתפתחות של יחסים מדאיגים בין בעלי ההון לבין מוסדות השלטון בכלל וכשמדובר במקרקעין בפרט, כפי שהדבר בא לידי ביטוי במקרים כמו עסקת גינתון (התוכנית להפשרה נרחבת של השטחים החקלאיים במושב גינתון, שקודמה בניגוד למדיניות התכנון על ידי יזם שרכש את הזכויות בקרקע).

אמנם על פניו ניתן למנוע היווצרות מונופולים וצבירת קרקע בידי מעטים באמצעות קביעת כללים וחקיקה², אך המציאות בשנים האחרונות מלמדת כי הסיכון להיווצרות מצב שיפגע בשלטון החוק ובציבור הוא גבוה. גם אם בעלות לאומית על הקרקע כשלעצמה, איננה מספקת כדי למנוע צבירת קרקעות על ידי מעטים, הרי שיש לשקול בכובד ראש את ההשלכות השליליות של תהליכי הפרטת הבעלות הציבורית על הקרקע על מבנה משק הקרקע בישראל ועל יחסי הון שלטון. ניסיון הפרטתם של נכסי מדינה אחרים, שרובם ככולם הם בעלי ערך שוק הניתן להערכה כלכלית, מצביע על סיכון גבוה להחמרת אי השוויון ופגיעה בזכויות הציבור. להפרטת השטחים הפתוחים יהיו השלכות חמורות פי כמה הן בשל נדירות המשאב והן משום שבהיותו "מוצר ציבורי" גלומים בו ערכים החיצוניים חיוניים לרווחת כלל הציבור שאינם ניתנים להערכה.

התעלמות מהיות הקרקע מוצר ציבורי, ומשאב סביבתי ראשון במעלה

בקווי היסוד של הרפורמה בולט היחס אל הקרקע כאל משאב מחולל צמיחה, מנוע פיתוח שיש להסיר ממנו חסמים בכדי למצות ממנו את מירב הפוטנציאל הכלכלי הישיר. הדבר ניכר בהכללת שר האוצר בוועדת השרים הדנה ברפורמה, ובכוונה לאשרה במסגרת חוק ההסדרים, כלומר, בכריכה אחת עם אישור תקציב המדינה. כל זאת, תוך התעלמות מוחלטת מערכים מרכזיים הגלומים במשאב הקרקע: הקרקע כמוצר ציבורי, המשמעות הסביבתית של ניהול הקרקע והקצאות קרקע לצורכי שימור, קרקע למטרות פנאי ונופש, ועוד.

הורדת מחירי הדיור – האמנם?

מאחרי הרפורמה, והכוונה להכללתה בחוק ההסדרים, עומדת ההנחה כי הפשרת קרקעות והפרטת השוק יביאו להוזלת מחירי הדיור ולהגדלת זמינות הקרקע.

- הנחה זו הוכיחה עצמה בעבר כשגויה. עם הפשרת הקרקעות המסיבית של שנות התשעים, לא רק שמחירי הדיור לא ירדו, אלא להיפך.
- תמריץ להפשרה ולפיתוח בקרקע חקלאית, יגרור השקעות מדינה יקרות ובזבזניות יותר בפיתוח פרברי שאינו יעיל כלכלית, על חשבון חיזוק מרכזי הערים.
- פיתוח של קרקע המצויה בבעלות ציבורית ניתן להכוונה ולשליטה ציבורית, בעוד שפיתוח של קרקע פרטית/מופרטת תלוי ברצונם של הבעלים וחשוף לפעילות ספקולנטית בשוק הנדל"ן. אם כך, תהליכי הפרטה של הקרקע עשויים אף להאט פיתוח במקומות המיועדים לכך, ולגרום לאי וודאות בעיתוי, קצב ופריסת הפיתוח, ולגרום לעליית

² עמדה זו ראו ב"בין הפרטה להמשך הבעלות הלאומית, מדיניות קרקע עתידית לישראל, פרופ' רחל אלתרמן, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 1999, עמ' 2-41.

מחירים, ולצמצם את זמינותם. על בעיות מעין אלו עמד בזמנו מבקר המדינה³, בביקורת על שיטת השיווק של קרקע בלתי מתוכננת (מקב"תים) שהייתה נהוגה במחצית שנות התשעים:

"...לדעת משרד מבקר המדינה, נסיבות אלה מאפשרות לזוכה לדחות את הבנייה, משיקולים שלו, בתקופה שהמדינה מעוניינת בבנייה מוגברת. כשמדובר בקרקע חקלאית המוחזקת בידי חוכרים, זכאי החוכר לקבל -27%-29% מזכויות הבנייה וכן אופציה לרכוש כ-20% מהזכויות. יוצא שרק -51%-53% מה קרקע תהיה בשליטת המינהל בתקופה שה קרקע דרושה למדינה..."

- חשוב ללמוד בעניין זה את הלקח המר מהפרטת משק החשמל, אשר גרמה למחסור חמור בהיצע החשמל, כתוצאה מאי הקמתן של תחנות כוח על ידי יצרנים פרטיים. כתוצאה מכך נקלע משק החשמל למחסור ונדרש קידומה המהיר של תכנית חירום על ידי חברת החשמל.

מוצע:

יש לבחון דרכים חלופיות להורדת מחירי הדיור, באמצעות הסדרים המתמודדים ישירות עם הבעיה באמצעות מדיניות ציבורית אחראית, ותוך הותרת ניהול משק המקרקעין בידי המדינה.

קווים מוצעים לשינויים במדיניות המקרקעין של ישראל

מדיניות המקרקעין של ישראל אכן דורשת שינויים ועדכונים. החקיקה הנוגעת למקרקעין: חוק יסוד מקרקעי ישראל, וחוק מינהל מקרקעי ישראל, הם חוקים כלליים, ומתעלמים מתחומים רבים הקשורים בקרקע כמו ערכים סביבתיים וחברתיים בניהולה. מרבית מדיניות המקרקעין מתנהלת על פי החלטות מנהליות, של מועצת מינהל מקרקעי ישראל, התנהלות שאינה ראויה נוכח חשיבותם הרבה של הסדרים אלו. יש גם מקום להעברת בעלות על הקרקע לבעלי דירות ונכסים פרטיים, וצורך לצמצום הביורוקרטיה ולהסרת התלות של האזרח במנהל מקרקעי ישראל בכל הנוגע לנכסיו. שינויים חיוביים אלו ניתן לעשות גם מבלי להיזדקק לרפורמה!!

ההליך הראוי לביצוע הרפורמה: קשה להגזים בהשלכות של השינויים במדיניות המקרקעין של ישראל, בוודאי שינויים מן הסוג המוצע. הליך בחינה של שינויים אלו חייב להיעשות באופן שקוף, רחב ומעמיק, תוך שיתוף מיגזרים רבים ככל האפשר.

נקודת המוצא למדיניות המקרקעין - מכלול הערכים של הקרקע בישראל: עיצוב מדיניות המקרקעין של ישראל צריך להיעשות תוך התבססות על מכלול הערכים הגלומים בקרקע: הערכים הסביבתיים של השטח הפתוח – ערכי הטבע ומורשת התרבות הייחודיים לישראל הגלומים בקרקע, תפקודי הסביבה המספקים לאוכלוסיה המצטופפת כאן מים, אוויר ראוי לנשימה מרחב הפתוח לבילוי ופנאי לכלל תושבי ישראל וערכים חברתיים צודקים וראויים. שימור ערכים אלו, שהם משאבים בעלי מאפיינים של "מוצר ציבורי", הוא אחת ההצדקות המוכרות לבעלות ציבורית על הקרקע⁴.

התאמה למדיניות התכנון: המדיניות הקרקעית של ישראל צריכה להיות זו המאפשרת ומעודדת את מימוש יעדי התכנון הקבועים בתכניות המתאר השונות: מימוש יעדי הפיתוח כמו גם יעדי השימור (שמורות וגנים, פארקים וכיו"ב), הכוונת עיקר הפיתוח למרחבים המעויירים, חידוש עירוני ופיתוח צמוד דופן. יש להימנע ממצב בו מדיניות המקרקעין מתמרצת פעולות פיתוח העומדת בסתירה למדיניות התכנון. את גיבוש מדיניות התכנון, כמו גם את מלוא סמכויות התכנון המתארי, יש להותיר בידי מוסדות התכנון: המועצה הארצית לתכנון ולבניה, הוועדות המחוזיות ומינהל התכנון במשרד הפנים. יש להקצות למוסדות אלו את המשאבים הראויים בכדי לקדם תכנון מקצועי ויעיל.

הצדקה לבעלות רחבה על השטחים הפתוחים

לעמדתנו, ישנה חשיבות והצדקה לקיומה של בעלות ציבורית מלאה על כל השטחים המסומנים בתכניות המתאר כשטחים פתוחים לסוגיהם:

³ דו"ח מבקר המדינה, דו"ח מס' 48, לשנת 1997.

⁴ להרחבה בנושא זה ראו "בין הפרטה להמשך הבעלות הלאומית, מדיניות קרקע עתידית לישראל, פרופ' רחל אלתרמן, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 1999.

- שטחים שהם מוצרים ציבוריים מובהקים כמו שמורות טבע, גנים לאומיים, יערות, חופים, אגמים מסדרונות אקולוגיים, פארקים, ושטחים אחרים בעלי רגישות סביבתית גבוהה המכילים ערכי טבע ונוף חשובים לשימור.
- שטחים המיועדים להישמר כשטחים חקלאיים או ביעודים אחרים של שטח פתוח על פי תכניות המתאר, מהטעמים הבאים –
 - מניעה של יצירת לחצי פיתוח מצד בעלי קרקע פרטיים בניגוד למגמות התכנון.
 - מניעה של צבירת משאב הקרקע על ידי מספר מצומצם של בעלי שליטה, ומניעת יחסים פסולים בין בעלי הון לשלטון.
 - שמירה על זמינות קרקע גבוהה יחסית לטובת פרויקטים ציבוריים ובהם תשתיות, עתודות פיתוח והקצאת שטחים לצרכים סביבתיים וחברתיים כשמורות טבע ופארקים שהצורך בהם הולך וגובר עם הצטופפות האוכלוסיה במדינה .

חשוב להדגיש כי מדינת ישראל, כצד לאמנת המגוון הביולוגי מחוייבת לשימור המגוון הגנטי במיקום המקורי "ככל שהדבר אפשרי ומתאים, כל צד מתקשר... קדם את ההגנה על מערכות אקולוגיות, סביבות טבעיות וקיום אוכלוסיות בנות קיימא של מינים בסביבותיהם הטבעיות" (סעי' 8(ד) לאמנה, ההדגשות נוספו). ישראל חתמה על האמנה עוד בשנת 1995. משמעות הדבר היא מחוייבות לשמר מערכות טבעיות ושטחים פתוחים.

הפרטה בתחום השטחים הבנויים

יש מקום להפרטה והעברת בעלות לחוכרים של דירות ונכסים בשטחים בנויים על פי תכנית מתאר כדין, המצויים בתחומי יישובים (ללא התיישבות בודדים), ובכלל זה חלקות המגורים במושבים ושטח המחנה בקיבוצים. זאת לצורך פישוט הליכים בירוקרטיים והימנעות מתלות מיותרת של האזרח בהליכים הנוגעים לניהול נכסיו והתערבות מסיבית של המדינה בעסקאות מקרקעין בין פרטים. גם במקרה זה ישנם כמה קווים מנחים חשובים אותם יש למלא בכדי למנוע השלכות שליליות:

- חיזוק הרגולציה התכנונית בכדי להבטיח את מילוי היעדים החברתיים של התכנון, כמו הבטחת דיור בהישג יד, יצירת צדק סביבתי וחלוקתי ועוד.
- הימנעות מהפרטת המרחב הפתוח העירוני (כדוגמת שפ"פים).
- ביצוע הפרטה כך שתישמר וודאות בתחום פיתוח שוק הדיור. יש ללמוד את לקחי ההפרטה בשוק החשמל אשר גרמה למחסור חמור בהיצע החשמל, כתוצאה מאי מימוש תחנות כוח על ידי יצרנים פרטיים, ולמנוע תופעות דומות בשוק הדיור, אשר בין היתר יגבירו את לחצי הפיתוח בשטחים הפתוחים.