

פריצת חסמי הדיור בישראל

חלק א':

שוק הקרקעות

עו"ד גדעון ויתקון
פרופ' חיים זנדברג
ד"ר אשר מאיר
זיו רובין



בסלו תשע"ו - נובמבר 2015
נייר מדיניות מס' 19

עו"ד גדעון ויתקון

gideonrw@bezeqint.net

בוגר האוניברסיטה העברית בירושלים (חקלאות וכלכלה חקלאית), הטכניון בחיפה (לימודי עיר ואיזור), המכון ללימודי חברה בהאג – הולנד (תכנון פיתוח ותכנון אזורי) ובית הספר למשפטים באוניברסיטת בר-אילן. כיהן, בין היתר, כמנכ"ל הסוכנות היהודית לא"י וכמנהל מינהל מקרקעי ישראל.



פרופ' חיים זנדברג

sahaim@colman.ac.il

בית הספר למשפטים של המכללה למנהל והאוניברסיטה העברית בירושלים. חבר המועצה להשכלה גבוהה. מתמחה בדיני קניין ומקרקעין. בעל תואר בוגר (בהצטיינות), מוסמך ודוקטור מהאוניברסיטה העברית בירושלים.



ד"ר אשר מאיר

ראש המחלקה הכלכלית בפורום קהלת

ameir@kohelet.org.il

מרצה בכיר בכלכלה במרכז אקדמי לב. עבד בעבר בארגוני מחקר רבים ובהם Council of Economic Advisers, NBER, World Bank, ובמרכז טאוב, וכן במגזר הפרטי. בין תחומי המחקר הבולטים שלו: שוק הדיור ושוק האשראי הצרכני.



זיו רובין

עמית מחקר בפורום קהלת

תלמיד מחקר במסלול ישיר לדוקטורט בגיאוגרפיה כלכלית במחלקה לגיאוגרפיה באוניברסיטה העברית. בוגר תואר ראשון דו חוגי בכלכלה וגיאוגרפיה מאוניברסיטת ת"א. מחקרו של זיו עוסק בנושא "חסמים בצד ההיצע של שוק הבנייה למגורים בישראל השפעתן של בעלות המדינה על הקרקעות והרגולציה בתחום התכנון".



מחקר זה נערך בתמיכת מר דב פרידברג. רב תודות לשר לשעבר מיכאל איתן שיזם מחקר זה וניהל אותו תקופה ארוכה.

פריצת חסמי הדיור בישראל

חלק א':

שוק הקרקעות

עו"ד גדעון ויתקון

פרופ' חיים זנדברג

ד"ר אשר מאיר

זיו רובין



בסלו תשע"ו - נובמבר 2015

נייר מדיניות מס' 19

פריצת חסמי הדיור בישראל
חלק א': שוק הקרקעות
חלק ב': תפקיד הרשויות המקומיות
חלק ג': אישורי בנייה

עו"ד גדעון ויתקון, פרופ' חיים זנדברג, ד"ר אשר מאיר, זיו רובין

נדפס בישראל, כסלו תשע"ו - נובמבר 2015

מסת"ב 2-19-7674-965-978 ISBN



תוכן העניינים

מבוא: מדיניות מקרקעין בישראל: עבר, הווה ועתיד	
אשר מאיר.....	1
א. תהליכי ההיווצרות של מלאי המקרקעין הציבורי בישראל	
חיים זנדברג.....	3
ב. הערכת ניהולם של מקרקעי המדינה על ידי הממשלות לדורותיהן	
גדעון ויתקון.....	25
ג. שיפור הקצאת הקרקע על ידי הפרטת עתודות קרקע עירוניות	
אשר מאיר ודיו רובין.....	53





מבוא: מדיניות מקרקעין בישראל: עבר, הווה ועתיד

אשר מאיר

התערב במשטר, כך שעם הקמת המדינה כבר הייתה הבעלות על קרקעות ריכוזית מאוד. ניתן לסכם שהמשטר הריכוזי הקיים אינו פועל יוצא מהלאמה בעיקרו, אלא תוצאה של אי-הפרטה. חרף אפיון כללי זה, היו גם הלאמות משמעותיות לצד תהליכי הפרטה שונים.

הפרק השני סוקר את תפקודו של מנהל מקרקעי ישראל (כיום רשות מקרקעי ישראל), מהקמתו בשנת 1960 עד היום, בניהולן הריכוזי של קרקעות המדינה. מחבר הפרק, גדעון ויתקון, הוא משפטן וכלכלן אשר שימש בעבר מנהל מנהל מקרקעי ישראל ומכיר היטב את הארגון מבפנים.

איכות ניהול המקרקעין תלויה הן בתבונת המדיניות, שאותה מתווה הממשלה, והן במידת היכולת של המנהל/הרשות ליישם מדיניות זו. הניהול הציבורי נחל הצלחות רבות, אך רשם גם כשלונות לא-מעטים. הרושם המתקבל מן המאמר הוא שהכשלים אינם נובעים בעיקרם מעבודה לא-מקצועית או מנגיעה פוליטית, אלא מעצם השיטה של בעלות וניהול ריכוזיים. בעלות ריכוזית על הקרקע פשוט אינה מסוגלת

משטר המקרקעין בישראל – שבו רוב עצום של קרקעות המדינה, ובכלל זה רוב ניכר של הקרקעות העירוניות, נמצאות בניהולו של השלטון המרכזי – הינו חריג בהשוואה למשטרי המקרקעין במדינות החופשיות. חוברת זו סוקרת את הנסיבות ההיסטוריות שהובילו למשטר ייחודי זה, מונה את ליקוייו של המשטר, ומצביעה על הצעדים הנדרשים כדי לאפשר למגזר הפרטי להיות פעיל יותר באותם תחומים שבו יכולות הפיתוח שלו הוכחו כעדיפות.

החוברת פותחת בסקירה היסטורית רחבה. בעיות הפיתוח של ישראל לא נולדו בחלל ריק, ועיון בעבר מספק רקע חיוני לדיון עדכני, מצד אחד, ומידע חיוני לאבחון הכשלים, מצד אחר.

בפרק הראשון מסביר פרופ' זנדברג את הרקע ההיסטורי הייחודי שהוביל למשטר הקרקעות הריכוזי כל-כך בישראל. משטר כזה הונהג באימפריה העות'מאנית בעבר, והרפורמה שנעשתה ברחבי האימפריה טרם יושמה בארץ-ישראל כאשר המנדט הבריטי החליף את האימפריה כריבון. המנדט הבריטי לא

המלצות

יכולתה של המדינה לנהל קרקעות עירוניות נחותה באופן משמעותי מזאת של המגזר הפרטי. לכן פורום קהלת ממליץ לנקוט שני צעדים:

1. יש להנגיש למגזר הפרטי את כל מלאי הקרקעות בתוך הרשויות המקומיות שאינן מיועדות לצורך ציבורי מובהק. אם גורם פרטי יבקש לרכוש קרקע כזאת, יהיה נוהל קבוע, נוח ושקוף – מכרז או שומה – אשר יאפשר את רכישת הקרקעות ללא תנאי.

2. מתוך עתודות הקרקע לדיור של רשות מקרקעי ישראל שכבר מסומנות – מתחמים באזורי ביקוש שנמצאים בשלב "עבודה והכנה" – יש לערוך מכירה מיידית של אחוז ניכר, בהיקף של 10,000 דונם לפחות, כתוכנית-הרצה (פיילוט). הקרקעות יימסרו ללא תנאי.

יש להדגיש כי התניה כלשהי על אופן שימוש הקרקע בהמשך לרכישה מהווה סוג של ניהול, ולכן אסור שהמדינה תתנה תנאי כלשהו לגבי המשך השימוש בקרקע. המגזר הציבורי אמנם אחראי לעיצוב שימושי הקרקע במדינה, אך הוא יעשה זאת על-ידי מדיניות תכנון ומדיניות מיסוי, ולא על-ידי מינוף הבעלות.

להשיג את היעדים הלאומיים המיוחלים, וניהול קרקעות ריכוזי ופרטני פשוט אינו מסוגל לתת מענה לצורכי ההתפתחות של מדינה. משימות רבות – בפרט פיתוחם של אזורי ביקוש צפופים ומפותחים, אשר בו טמון הפתרון העיקרי למשבר הדיור – יהיו זולות יותר ויסתיימו בצורה טובה יותר אם הן ייעשו באופן טבעי ומבוזר על-ידי המגזר הפרטי או העירוני.

הפרק השלישי, מאת חוקרי הפורום אשר מאיר וזיו רובין, מסביר בדיוק מדוע הניהול הריכוזי מביא לידי פיתוח לוקה, וכיצד ניתן, ברפורמה צנועה יחסית, לשחרר את רוב החסם של הניהול הציבורי בשוק הדיור. קיימת ספרות ענפה על הדרכים הטובות ביותר להקצות קרקעות לשימושים הנותנים את השירות הטוב ביותר לאזרח בצירים של מרחב (איפה בונים), זמן (מתי בונים) ושימוש (מה בונים). הניסיון מלמד שהמשטר המוצלח ביותר ממנף את היתרונות השונים של המגזר הפרטי ושל זה הציבורי. המגזר הפרטי טוב הרבה יותר בהבנת צורכיהם של הלקוחות ובהתגייסות המהירה להספקת המוצר הרצוי להם בזמן ובמקום הרצויים להם. המגזר הציבורי טוב יותר בהבנת האינטרס הציבורי וביצירת כללים המבטיחים כי רדיפת הרווח של היזמים נעשית בתוך מסגרת אשר משמרת ומקדמת את איכות החיים של הציבור במונחים של צפיפות, אסתטיקה, תמהיל השימושים וכדומה.

המחברים מציגים ממצאים כמותיים חדשים הממחישים את היכולת הנחותה של הניהול הציבורי, מול זה הפרטי, בבניית דירות בהתאם לצורכיהם של הרוכשים, ומסבירים כיצד הנגשה ליוזמה הפרטית של פחות מאחוז אחד מהקרקעות שנמצאות כיום בניהול ציבורי תוכל לתקן את רוב העיוות בשוק הדיור שהניהול הציבורי יוצר.



א: תהליכי ההיווצרות של מלאי המקרקעין הציבורי בישראל*

חיים זנדברג

א. מבוא

מדינת-ישראל² הסקירה שלהלן תבחן תחילה את האופן שבו נוצר מלאי מקרקעין זה. היא תצביע על שלושה רבדים כרונולוגיים לגיבוש: עות'מאני, מנדטורי וישראלי. כמו-כן תבחן הסקירה מאפיינים שונים של מלאי זה, ותצביע על תהליכי הפרטה שהתרחשו ועודם מתרחשים בו לאחר התגבשותו. הסקירה תסכם בתובנות כלליות העולות ממנה לגבי האתגרים המרכזיים שמנהלי המלאי הציבורי ניצבים בפניהם.

ב. הרובד העות'מאני

דיני הקרקעות העות'מאניים, ובמיוחד חוק הקרקעות העות'מאני משנת 1858, הם האחראים המרכזיים ליצירתו של רוב מלאי המקרקעין הציבורי במדינת-ישראל, וזאת אף שדינים אלה כבר אינם חלים ברוב שטחה של המדינה. הם גם מסבירים חלק ממאפייני המיקום והשווי

מקרקעי ישראל הם "המקרקעים בישראל של המדינה, של רשות הפיתוח או של הקרן הקימת לישראל" (סעיף 1 לחוק-יסוד: מקרקעי ישראל).¹ למן שנת 1960 הם נוהלו על-ידי מנהל מקרקעי ישראל, אשר שינה את שמו לפני שנים אחדות ל"רשות מקרקעי ישראל". הרשות היא זרוע של המדינה, ומקרקעי ישראל הם מלאי המקרקעין הציבורי של המדינה. מלאי זה השתרע בשנת 2012 על שטח של 20,061,560 דונם, שהם כ-91.4% משטחה של מדינת-ישראל (21,957,000 דונם). שאלת בעלותה של המדינה בשטח של כ-410,000 דונם נוספים (1.86% משטח המדינה) טרם הוכרעה, אך חלקו הגדול של שטח זה מהווה גם הוא מקרקעי ישראל, ומכאן עולה הנתון הרווח שלפיו מקרקעי ישראל הם 93% משטחה של

* ניתוח מפורט יותר של הנושאים הנידונים בפרק זה ניתן למצוא בספרו של המחבר **חוק יסוד: מקרקעי ישראל**, העומד להתפרסם במסגרת סדרת הפירושים לחוקי-היסוד בעריכת פרופ' יצחק זמיר ובהוצאת מכון סאקר, הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית בירושלים.

השלטון (רקבה), אך זה נהג להקצות לפרטים זכויות – מוגבלות ולא-נצחיות – להחזקה, לשימוש ולאכילת פירות (תצרוף). הקצאת זכויות אלה לפרטים נעשתה באופן יזום על-ידי השלטון, אך סעיף 78 לחוק הקרקעות העות'מאני הניח כי מי שהחזיק ועיבד מקרקעי מירי בלא הפרעה במשך עשר שנים אכן קיבל רשות מן השלטון לעבדם. עם השנים, ובמיוחד בשלהי התקופה העות'מאנית ואחרי סיומה, האפשרות לרכוש זכויות במקרקעי מירי מכוח עיבוד והחזקה בני עשר שנים בלבד נהפכה לאיטה – עד לביטולה לאחר הקמת המדינה – למקור עצמאי ומשמעותי לרכישת זכויות במקרקעי השלטון ולהפרטתם. בראשית ימיה של האימפריה היו זכויותיהם של פרטים שהחזיקו בקרקע מירי נחותות מבעלות – לא היה אפשר להעבירן או להורישן, והן היו כפופות לסכנה של מחלול, קרי, השבתן לשלטון עם הוברת הקרקע. עם השנים, ובמיוחד מסוף המאה התשע-עשרה, נעשו זכויותיהם של המחזיקים הפרטיים במקרקעי מירי דומות יותר ויותר לזכויות של בעלות פרטית: הותרה העברתן והורשתן, ולא ננקטו תמיד צעדים נגד המוברים את הקרקע. החל בתקופת המנדט זכו המחזיקים שעיבדו קרקע מירי במשך עשר שנים רצופות ליהפך לבעליה של הקרקע. ביטוי מובהק ומאוחר יותר לכך ניתן בסעיף 153 לחוק המקרקעין, התשכ"ט-1969, שקבע כי "מקרקעין שערב תחילתו של חוק זה נמנו עם הסוג 'מירי', הבעלות בהם תהיה בעלות מלאה בהתאם להוראות חוק זה". רוב הקרקע החקלאית בתחומי הכפרים הערביים – ובמיוחד רצועת הקרקעות הרחבה המקיפה את היישובים, אשר הייתה שייכת לכל תושבי הכפר וחולקה ביניהם מפקידה לפקידה (מושאע) – נהפכה עם השנים לקרקע בבעלות פרטית. למעשה, מקרקעי המירי המעובדים היו הבסיס לרוב שטח המקרקעין בבעלות פרטית אשר נרשם במרשם המקרקעין (טאבו) מתום התקופה העות'מאנית ואילך. זה הטעם לריכוז הגדול של

של המלאי הציבורי. החוק העות'מאני סיווג את קרקעות האימפריה העות'מאנית לחמש קטגוריות שנבדלו זו מזו בייעודן וגם בסיווג בעלותן. שלוש מן הקטגוריות התאפיינו כקרקע בבעלות לא-ממשלתית: בקטגוריית המולב (מילה שמשמעותה בעלות) נמנו קרקעות בבעלות פרטית באזורים עירוניים או בגלעיני כפרים; בקטגוריית הווקף (הקדש) נכללו קרקעות פרטיות אשר הוקדשו למטרות פרטיות (וקף משפחתי) או למטרות דתיות או ציבוריות, בין בתחומי ערים (מוסדות ציבור שונים) ובין במרחב הפתוח (כגון קברים או בתי-קברות); קטגוריית המתרכה (מילה שמשמעותה להשאיר או לעזוב) כללה שטחים ציבוריים שהיו בשימושם של תושבי כפר מסוים, בדומה למקרקעי הרשויות המקומיות כיום. בשלהי ימיה של האימפריה העות'מאנית ובמהלך תקופת המנדט נכלל רק חלק קטן מקרקעות ארץ-ישראל בקטגוריות אלה. מיקומן של הקרקעות שסווגו כך היה, מטבע הדברים, במקומות שבהם הייתה באותה עת תכסית עירונית בנויה, קרי, במרכזי ערים ותיקות (כגון ירושלים, חיפה, נצרת ועכו), ביישובים יהודיים שנוסדו בתקופות אלה (כגון מושבות העלייה הראשונה או תל-אביב) או בגלעיני כפרים ערביים.

רוב הקרקעות באימפריה העות'מאנית, ובארץ-ישראל בכלל זה, נמנו עם שתי קטגוריות של קרקע בבעלות ממשלתית: מירי ומוואת. הקטגוריה של מקרקעי המירי (מן המילה אמירי – מלכותי, של המדינה) כללה מקרקעין הניתנים לעיבוד חקלאי. קרקע שניתנה לעיבוד חקלאי הייתה הקרקע בעלת הערך הגבוה ביותר בתקופה העות'מאנית, שכן חקלאות הייתה מקור ההכנסה העיקרי הן של האוכלוסייה והן של השלטון (בדרך של מיסוי). קרקעות המירי מוקמו ברצועה רחבה סביב יישובים חקלאיים, והיקפן הגיע לכמה מיליוני דונמים. לפי החוק העות'מאני, הבעלות בקרקעות מירי הייתה של

”הקטגוריה הגדולה ביותר של מקרקעין בבעלות ממשלתית כללה את קרקעות המוואת (קרקעות מתות או אדמות בור), שכללו את כל המקרקעין שאינם מוחזקים, שאינם ניתנים לעיבוד חקלאי ואשר נמצאים מחוץ לתחומי יישוב כלשהו.”

קרקע בבעלות פרטית בכפרים הערביים שנותרו בתחומי מדינת-ישראל וכן ביישובים יהודיים חקלאיים שהוקמו לפני הקמת מדינת-ישראל על-ידי גורמים פרטיים (להבדיל מקרן קיימת לישראל; להלן: הקרן הקיימת, הקרן או קק"ל) שרכשו קרקע **מירי** מעובדת (כגון ראשון-לציון, פתח-תקוה או זכרון-יעקב). תרומתם הישירה של מקרקעי **המירי** למלאי המקרקעין בבעלות ממשלתית הלכה ופחתה, ולמעשה נותרה רק באותם אזורים כפריים אשר הקרקע בהם ניתנת לעיבוד אך בשל סיבות שונות הוברה על-ידי בעליה בטרם נקבע מעמדה המשפטי. מדובר בעיקר בקרקעות בלתי-מעובדות ברצועות שסביב הכפרים הערביים בגליל ובמשולש, אשר במסגרת הליכי הסדר שנערכו לאחר הקמת מדינת-ישראל נרשמו על שם המדינה. עם זאת, למקרקעי **המירי** הייתה תרומה עקיפה להיווצרות המלאי הציבורי, שכן רוב השטח החקלאי הפרטי שנצבר לפני הקמת המדינה על-ידי הקרן הקיימת או בכפרי הפליטים הפלשתינים נכלל לאחר הקמתה ב”מקרקעי ישראל” ועבר לניהול ציבורי. על שינוי זה נרחיב בהמשך.

חלק זעיר ממקרקעי **המירי** הניתנים לעיבוד אשר עברו לבעלות ממשלתית היו מקרקעיו הפרטיים של הסולטאן העות'מאני. מקרקעין אלה, אשר כונו מקרקעי **ג'יפתליק** (מילה שמשמעותה צמד, קרי, שטח אדמה המצריך ומאפשר עיבוד רצוף על-ידי צמד שוורים), היו מקרקעי-עידית. הם הועברו לבעלות הממשלה הטורקית בשנת 1908, בעקבות מהפכת הטורקים הצעירים. הסולטאן העניק במקרקעין אלה זכויות חזקה ושימוש לאריסים תמורת תשלום כספי שפונה **חומס** (חומש). בתקופת המנדט הבריטי ביקשו האריסים לקבל את הבעלות במקרקעין. במקרה המפורסם של הסכם הקרקעות בעמק בית-שאן, הוחכרו הקרקעות לאריסים או למי שרכש את הזכויות מהם. בכפרים סאג'אד וקאזה (כיום דרומית למושב טל-שחר ולמסילת הרכבת לבית-שמש) הם פונו תמורת פיצוי. חלק ממקרקעי **הג'יפתליק** נרכשו על-ידי מוסדות יהודיים, כגון בעמק בית-שאן או סמוך לערד. ממשלת המנדט, ובעקבותיה ממשלת ישראל, קיבלו בירושה את שטחי הג'יפתליק המזעריים שלא הועברו לפרטים או למוסדות.

הקטגוריה הגדולה ביותר של מקרקעין בבעלות ממשלתית כללה את קרקעות המוואת (קרקעות מתות או אדמות-בור), שכללו את כל המקרקעין שאינם מוחזקים, שאינם ניתנים לעיבוד חקלאי ואשר נמצאים מחוץ לתחומי יישוב כלשהו.

”הקרקעות המתות הן
הנדוניה המרכזית
שהוריש השלטון העות'מאני
למחליפיו, ונדוניה זו
היא האחראית לבעלותה
של המדינה ברוב
מקרקעי ישראל.”

את האפשרות להחיות קרקע מתה באמצעות עיבודה, ודרשו מכל מי שיש לו תביעה המבוססת על החייאה כזו למחר ולרושמה. מכאן ואילך לא היה אפשר עוד לרכוש בה בעלות פרטית. מבחינה משפטית הוקפאה תמונת הקרקע הממשלתית המתה בשנת 1921, ורוב השטח הבלתי-מנוצל של ארץ-ישראל נותר מאותה שנה שטח ממשלתי. אכן, לחלק קטן מתושבי הנגב הבדווים, אשר טוענים לבעלות בשטחים בנגב הצפוני שהיקפם מגיע לכ-650,000 דונם, יש השגות על התפיסה המשפטית הקיימת של מושג **המוואת** ועל חסימת אפשרות ההחייאה של קרקעות הנגב. עמדתה של מדינת-ישראל היא שהנגב כולו הוא בגדר מקרקעי **מוואת**, ועל-כן היה אפשר לרכוש בהם בעלות רק באמצעות רישום החייאה שקדמה לשנת 1921. לא כאן המקום לנתח את טענות הבדווים נגד גישה זו, אך נסתפק בציון העובדה שעד כה דחו אותן בתי-המשפט בישראל.

גריעה נוספת מן המלאי הציבורי נגרמה בשלהי התקופה העות'מאנית באמצעות מכירה פומבית של קרקע ממשלתית מסוגים שונים (כגון אדמות **מירי** שהוברו או אדמות מתות) למטרות של בינוי עירוני. אף שהשטח שהופרט בדרך זו היה בהיקף מזערי ביחס למלאי המקרקעין הממשלתי הכללי, הוא מוקם באזורים שהיו קרובים לאזורי הליבה של היישובים שהיו קיימים אז, ועל-כן הוא מהווה כיום נדבך חשוב של מלאי המקרקעין הפרטי במדינה. כמו-כן נוצרה בשלהי התקופה העות'מאנית אי-בהירות משפטית לגבי מעמד הפרטי של מבנים שהוקמו בשולי יישובים, ואלה נהפכו בקלות יחסית לנכסים פרטיים. תהליכים אלה הובילו להפרטתם של שטחי שכונות עירוניות שהוקמו סמוך לערים קיימות בסוף המאה התשע-עשרה, לרבות בירושלים ובתל-אביב.

החוק העות'מאני הגדיר את הקרקע המתה כקרקע אשר רחוקה מרחק קול אדם או מייל וחצי או חצי שעת הליכה מקצהו של יישוב. רוב שטחה של ארץ-ישראל בתקופה העות'מאנית נכלל בקטגוריה זו, ואם היה החוק העות'מאני ממשיך לחול, סביר להניח שזה היה המצב גם כיום. הקרקעות המתות הן הנדוניה המרכזית שהוריש השלטון העות'מאני למחליפיו, ונדוניה זו היא האחראית לבעלותה של המדינה ברוב מקרקעי ישראל. היא כוללת את כל שטחי הקפא של המדינה אשר לא היו מעולם – עד לתחילת תקופת המנדט – קרובים ליישוב כלשהו. נדוניה זו כוללת, למשל, יותר מ-10 מיליון דונם המשתרעים ממצפה-רמון דרומה, המהווים כמחצית משטחם של מקרקעי ישראל, וכן נתח ניכר מן התווך הבין-יישובי בחלקים הצפוניים יותר של הארץ, לרבות הנגב הצפוני. אף שמדובר במלאי קרקעות גדול מאוד, המהווה את עיקר מלאי הקרקעות הציבורי בישראל, איכותו של מלאי זה נמוכה יחסית למרכיבים אחרים במלאי הציבורי, ובוודאי ביחס למלאי הקרקעות בבעלות פרטית, וזאת בשל מיקומו בפריפריה. איכותו של מלאי זה עולה עם זאת ומשתבחת בהדרגה, עם התגברות הזחילה העירונית (urban sprawl) והקמתם של יישובים חדשים בפריפריה.

חלק קטן אך בעל ערך ממלאי הקרקעות המתות עבר כבר בתקופה העות'מאנית לבעלות פרטית. עד שנת 1921 היה אפשר לרכוש קניין פרטי בקרקעות מתות באמצעות הפיכתן לקרקעות **מירי** הניתנות לעיבוד חקלאי. פעולה זו נקראה החייאה (בערבית – **אחיאא'** (أحياء); ובאנגלית – revival). הרשות להחיות קרקע כזו ניתנה על-ידי השלטון. שני מקרים מפורסמים שבהם הותרה ההחייאה, בשלהי התקופה העות'מאנית, היו החייאת החולות שממערב למושבה ראשון-לציון (על-פי היתר מהמושל ג'מאל פחה) והחייאת החולות שמדרום ליפו (Jaffa sand dunes). בשנת 1921 ביטלו הבריטים

”בתקופת המנדט לא שונה הבסיס להגדרת המקרקעין בבעלות ציבורית או להפרטת מקרקעין.”

נחוצים משום שלמעט כמה נסיונות ספורדיים, קטנים בהיקפם ולא משוכללים בשיטתם, נמנע השלטון העות'מאני מלתעד נאמנה את רובו של מלאי המקרקעין הציבורי או הפרטי. הבריטים לא יכלו להרשות לעצמם להימנע מכך, שכן ביסוד המנדט שקיבלו עמדה מחויבותם הכפולה כלפי העם היהודי וכלפי האוכלוסייה המקומית. שימוש נכון במשאבי המקרקעין הציבוריים לשם הגשמת מחויבות זו תיב תחילה בירור של תמונת המצב הנוכחה של המלאי הציבורי. לימים נהפך תהליך הבירור של המלאי הציבורי למסד נתונים שניזונו ממנו גורמים שונים שעסקו בבחינת תוכניות לחלוקה מדינית של ארץ-ישראל.

תהליך סימונו ורישומו של מלאי המקרקעין נקרא ”סידור זכויות הקניין”, והוא החל בשנת 1928. במהלכו עברו פקידי הסדר בריטיים בארץ לאורכה ולרוחבה, יישוב אחר יישוב, וביררו את תביעות הבעלות של הממשלה, מצד אחד, ושל בעלי קרקעות פרטיים, מצד אחר. מקרקעין שלא נתבעו נרשמו על שם ממשלת המנדט. המרשם החדש בוסס על תהליך מקצועי של מיפוי ומדידה (קדסטר), והוא קבע באופן סופי ובלתי-ניתן לערעור את הזכויות בכל חלקת מקרקעין. הבריטים הספיקו לרשום את הזכויות בכ-5.5 מיליון דונם, אשר 5 מיליון מהם נכללו בסופו של דבר בשטחה של מדינת-ישראל (היתר – ברצועת עזה). השטח שהוסדר היה בעיקרו שטח חקלאי מעובד ומאוכלס. השטח המוסדר התפרש בצורת האות האנגלית N: מחן יונס, לאורך מישור החוף, עד נהריה; מזרחה, לרוחב העמקים, עד עמק בית-שאן;

ניתן לסכם כי הרובד העות'מאני של תהליך יצירתו של מלאי המקרקעין הציבורי במדינת-ישראל אחראי להיווצרותו של רוב המלאי, עד עצם היום הזה. רוב השטח הפתוח הבלתי-מנוצל במדינת-ישראל נמנה עם הקרקעות המתות שהיו בבעלותה של הממשלה העות'מאנית ואשר מעולם לא הופרטו. מטבע הדברים, ערכו הכלכלי הנוכחי של נתח זה, הכולל קרקעות המרוחקות ממקומות יישוב, קטן מערכם של נתחים אחרים של מקרקעי ישראל, אך הוא הולך וגדל ככל שתהליך העיור מתפשט מאזורי הליבה של הארץ אל אזורי הספר. חלקם של מקרקעי המירי הבלתי-מעובדים במלאי מקרקעי הציבור קטן יותר, אך מיקומו, סמוך ליישובים קיימים, הופך אותו לבעל ערך כלכלי משמעותי יותר. הדבר נכון במיוחד לגבי שטחים הסמוכים ליישובים ערביים, אשר מהווים יעד לביקוש גובר לניצול ולפיתוח עירוני. עם זאת, התרומה המרכזית של מקרקעי המירי למלאי הציבורי התרחשה לאחר הקמתה של מדינת-ישראל, עם העברתם של שטחים חקלאיים ניכרים בבעלות פרטית לניהול ציבורי.

ג. הרובד המנדטורי – רישום ”אריזה” של המלאי הציבורי

שלטונות המנדט הבריטי אימצו את המסגרת שהתווה הרובד העות'מאני, כך שבתקופת המנדט לא שונה הבסיס להגדרת המקרקעין בבעלות ציבורית או להפרטת מקרקעין. יוצאת-דופן היא החקיקה שצמצמה את האפשרות להחיות קרקעות מתות, אשר השפעתה נסקרה בחלק הקודם. התרומה המרכזית שתרמה תקופת המנדט למלאי הציבורי הייתה בתחום של תיעודו ורישומו. באופן ציורי ניתן לומר כי אם הרובד העות'מאני עיצב את פסי הייצור של המלאי הציבורי והפרטי, הרובד המנדטורי דאג לארוז ולאפסן את המוצרים כדבעי. הסימון והרישום של המלאי הציבורי היו

ד. הרובד הישראלי – גיבוש סופי של המלאי הציבורי והגדלתו

כל הקרקעות שהיו בבעלותה של ממשלת המנדט הועברו לשליטתה של מדינת-ישראל עם הקמתה. כך ירשה מדינת-ישראל מהמשטרים שקדמו לה את הבעלות בקרקעות המתות, בקרקעות המירי הבלתי-מעובדות ובקרקעות שהופקעו קודם להקמתה. תהליך ההעברה נקבע בחוק נכסי המדינה, התשי"א-1951, אשר קבע כי "נכסיהם של שלטונות ארץ ישראל, המצויים בישראל" (סעיף 2) וכן "נכס מקרקעין המצוי בישראל, ואין לו בעל" (סעיף 3) הם נכסים של מדינת-ישראל מיום ו' באייר תש"ח (15 במאי 1948) או מיום היותם לנכס ללא בעל, לפי התאריך המאוחר יותר. רוב הקרקעות שרשומות ביום על שם מדינת-ישראל – אשר בשנת 2012 הגיע היקפן ל-14,885,000 דונם, שהם כ-74% ממקרקעי ישראל וכ-68% משטחה של המדינה – נרכשו בדרך זו.⁵ מקרקעי השלטון הסורי ברמת-הגולן ומקרקעיה של ממשלת ירדן במזרח ירושלים היתוספו למלאי של המדינה בעקבות החלת המשפט הישראלי באזורים אלה. הפקעות לצורכי ציבור שנעשו במהלך שנות קיומה של המדינה, ואשר לא היוו חלק מהתהליך של ניכוס נכסי הפליטים הפלשתינים משנת 1948, הרחיבו מלאי זה בהיקף של לא יותר (ואולי אף הרבה פחות) מ-120,000 דונם.⁶ כמו-כן חלו שינויים מינוריים נוספים במלאי של המדינה עקב עסקות חילופי קרקע שביצעה המדינה עם הקרן הקיימת ועם רשות הפיתוח, ואולי גם עקב רכישות מינוריות מן השוק הפרטי או מרשויות מקומיות. שינויים נוספים שחלו במלאי זה נגרמו עקב תהליכי הפרטה, פורמליים ולא-פורמליים, שיתוארו בהמשך.

ומשם צפונה, דרך עמק הירדן ועמקי הצפון, עד מטולה. לא הוסדרו הנגב, הגליל, יהודה, שומרון, אזורי השפלה הפנימית ושטחים עירוניים, ועל-כן רוב המלאי הציבורי בארץ-ישראל לא זכה ברישום וב"אריזה" מיטביים בתקופת המנדט. הרישום של המלאי הציבורי בגליל, בנגב, באזורי השפלה הפנימית ובשטח העירוני נעשה רק לאחר הקמת המדינה.

תרומה נוספת, צנועה יחסית, למלאי הממשלתי הניחו הבריטים באמצעות הנהגת מנגנון ציבורי לביצוע הפקעות לצורכי ציבור. יש להניח כי השטח שהופקע בתקופת המנדט בדרך זו לא היה גדול, אך היה איכותי מאוד. כך, למשל, שטחו המקורי של נמל-התעופה בלוד הוא פרי הפקעה בריטית, וכך גם שטחם של מחנות צבא נוספים ברחבי הארץ. כמו-כן, גם בתקופת המנדט נמשך תהליך איטי ומוגבל בהיקפו של הפרטת קרקעות יזומה בדרך של זכיונות לייבוש ביצות או להקמת מפעלים.

רוב שוק המקרקעין בתקופת המנדט היה שוק של מקרקעין בבעלות פרטית, ונסחרו בו קרקעות מירי מעובדות או ניתנות לעיבוד או מקרקעין מסוג מולכ, בתחומי ערים וכפרים. רכישת קרקעות בנגב נעשתה על בסיס ההנחה (שהייתה מסולפת לעיתים) שמדובר בקרקעות מעובדות שהוחיזו.³ נתח מרכזי בסחר הקרקעות בתקופה זו היה הסחר בין ערבים ליהודים, אשר נתקל כידוע במכשולים מדיניים שביקשו להגבילו ("הספרים הלבנים"). סך הקרקע בבעלות פרטית של יהודים עמד בשנת 1947 על כ-1,850,000 דונם. הקרן הקיימת, שהייתה באותה עת חברה הרשומה באנגליה, נטלה תפקיד מרכזי אך לא בלעדי בסחר זה, וצברה במהלך תקופת המנדט קרוב למיליון דונם (954,843 בשנת 1948).⁴ רוב הקרקע בבעלות פרטית הוחזקה בידי ערבים, וכללה כמה מיליוני דונמים בכפרים ובערים, אשר לימים, בעקבות מלחמת העצמאות, הותירו הפליטים הפלשתינים מאחוריהם.

”התרומה המרכזית שהביאה עימה הקמתה של מדינת-ישראל למלאי המקרקעין הציבורי שלה הייתה דווקא בהעברת שתי דבוקות מקרקעין גדולות ואיכותיות – שהיו ערב הקמתה בבעלות פרטית – לניהול ציבורי: מקרקעי הנפקדים ומקרקעי הקרן הקיימת.”

התרומה המרכזית שהביאה עימה הקמתה של מדינת-ישראל למלאי המקרקעין הציבורי שלה הייתה דווקא בהעברת שתי דבוקות מקרקעין גדולות ואיכותיות – שהיו ערב הקמתה בבעלות פרטית – לניהול ציבורי: מקרקעי הנפקדים ומקרקעי הקרן הקיימת. מקרקעי הנפקדים, שהם הפליטים הפלשתינים אשר הותירו את רכושם בכפריהם ובעריהם במהלך מלחמת העצמאות, נתפסו על-ידי האפוטרופוס לנכסי נפקדים, הופקעו שוב במסגרת חוק רכישת מקרקעין (אישור פעולות ופיצויים), התשי”ג-1953, ונמכרו בשנת 1953 – כחטיבה אחת ועוד בטרם התברר מלוא היקפם – לרשות הפיתוח. רשות הפיתוח הוקמה בשנות החמישים כגוף שנועד לנהל את כל המלאי הציבורי של מדינת-ישראל. עם הקמתו של מנהל מקרקעי ישראל, בשנת 1960, הועברו לניהולו קרקעותיה של רשות הפיתוח, וזו חדלה למעשה – גם אם לא להלכה – להיות גוף פעיל. בשנת 2012 הייתה רשות הפיתוח הבעלים של 2,521,000 דונם, שהם כ-13% ממקרקעי ישראל.⁷ רשות הפיתוח אינה הבעלים של כל נכסי הנפקדים, שכן חלקם (כמיליון דונם) הועברו לקרן הקיימת. שמירת הבעלות במקרקעיה של רשות הפיתוח

באופן נפרד היא פורמלית בלבד, שכן יש להניח שמדינת-ישראל אינה מתכוונת להשיב את מקרקעי הפליטים לבעליהם המקוריים. יצוין כי תביעות להשבת נכסים כאלה – לפחות לנפקדים הנוכחים, קרי, לפליטים שנותרו אזרחי ישראל – עומדות במרכזו של מסמך החזון של ערביי ישראל שפורסם בשנת 2006,⁸ ויש גם גורמים בארץ ובחוץ-לארץ שטרם זנחו את התביעה לשיבה כוללת של הפליטים לנכסיהם. רשות מקרקעי ישראל מעבירה לאוצר המדינה מדי שנה הכנסות ממקרקעיה של רשות הפיתוח, הנזקפות כהלוואה העומדת לזכותה של רשות הפיתוח. בשנת 2012 הסתכמו אלה ב-809,754,000 ש”ח,⁹ ובשנת 2011 ביותר מ-2.3 מיליארד שקלים.¹⁰

דבוקה שנייה של מקרקעין בבעלות פרטית שהועברו לניהול ציבורי כוללת את מקרקעי הקרן הקיימת. כפי שצוין לעיל, במהלך תקופת המנדט, בהיותה חברה אנגלית, צברה הקרן, באמצעות רכישות קרקע בשוק הפרטי, מלאי מקרקעין של קרוב למיליון דונם. לאחר הקמת המדינה צורפו למלאי זה קרקעות נוספות, ביניהן קרקעות פיק”א (Palestine Jewish Colonization Association) וכן כמיליון דונם שנרכשו מנכסי הנפקדים ואשר את תמורתם העבירה הקרן לאפוטרופוס לנכסי נפקדים. בשנת 1960 נכרתה אמנה בין הקרן לבין מדינת-ישראל, ובהתאם לאמנה זו הועבר ניהולם של מקרקעי הקרן לידי מנהל מקרקעי ישראל (להלן: המנהל).¹¹ בבעלותה של הקרן היו בשנת 2012 2,574,000 דונם, שהם כ-13% ממקרקעי ישראל.¹² יודגש כי העברת ניהולם של מקרקעי הקרן לידי המנהל לא העבירה את הבעלות בהם לידיהם של המנהל או המדינה. לכך יש כמה היבטים מהותיים: ראשית, בהתאם לאמנה (סעיף 7), רשות מקרקעי ישראל (להלן: הרשות) מעבירה לקרן מדי שנה את יתרת ההכנסות ממקרקעיה וכן החזר הוצאות שהיו

העברתן לניהול ציבורי של שתי דבוקות המקרקעין הפרטיות – זו של קק"ל וזו של הנפקדים – הגדילה את המלאי הציבורי בכ-35% ביחס למצבו לפני הקמת המדינה, ושיפרה בצורה משמעותית ביותר את איכותו. השיפור באיכות נובע מכך שהקרקעות של קק"ל ושל רשות הפיתוח ממוקמות באזורים הנמצאים בליבם של אזורים ביקוש או סמוך להם, בעוד רוב המלאי של המדינה נמצא בנגב. מאפיין זה מתיישב עם הרקע ההיסטורי של הדבוקות המצורפות. לפני הקמת המדינה היה אפשר לרכוש בהן בעלות פרטית משום שהן היו בגדר קרקע עירונית (מולב) או חקלאית (מירי) שמוקמה באזורים מיושבים ומעובדים. איכותן של קרקעות אלה ושוויין עולים בצורה משמעותית על איכותן ושווי של המלאי הציבורי של מדינת-ישראל. עיון בהתפלגות המלאי של מקרקעי ישראל לפי דבוקותיו במחוזות השונים מגלה כי לקק"ל ולרשות הפיתוח יש נתח מכריע במלאי מקרקעי ישראל במחוזות ירושלים (80%), מרכז (81%), תל-אביב (67%) וחיפה (58%). במחוז הצפון קרקעותיהן מהוות כמחצית מהמלאי, ורק המלאי במחוז דרום מורכב ברובו המכריע (95%) ממקרקעי המדינה.¹⁸ על חשיבותן של שתי דבוקות אלה מעידים גם ההבדלים בנתח ההעברות הכספיות מהרשות לבעלים: בשנת 2012 הועברו 93% מסך ההעברות הללו לרשות הפיתוח (46%) ולקרן הקיימת (47%), בעוד שלמדינת-ישראל הועברו רק 7% מן הסכום.¹⁹ בשנת 2011 הועברו למדינה 37% מסך ההעברות לבעלים, בעוד שקק"ל (24%) ורשות הפיתוח (39%) קיבלו יחדיו 63% מן ההעברות.²⁰

לקרן בגין ייעור מקרקעי ישראל. סכום ההעברה לקרן הגיע בשנת 2012 ל-825,111,000 ש"ח,¹³ ובשנת 2011 לכ-1.5 מיליארד ש"ח.¹⁴ שנית, הרשות מחויבת לנהל את מקרקעי הקרן לפי תקנונה של האחרונה (סעיף 4 לאמנה), ואחת ההשלכות המשמעותיות ביותר של מחויבות זו היא איסור העברת הבעלות בקרקע לפרטים בכלל ולמי שאינם יהודים בפרט. בעבר התגברו על בעיות שיצרו מגבלות אלה בניהול השוטף של מקרקעי ישראל באמצעות חילופי קרקעות בין הבעלים השונים של מקרקעי ישראל. בעקבות עתירה של ארגון עדאלה, שעודנה תלויה ועומדת, הודיע מנהל מקרקעי ישראל כי זו עדיין מדיניותו.¹⁵ עם גיבושה בשנת 2010 של תוכנית להפרטה כוללת של מאות אלפי דונמים של מקרקעי ישראל באזורי הביקוש, החל להתגבש בין הקרן לבין המדינה הסכם לחילופי קרקעות נרחבים בין שני הגופים. על-פי ההסכם שהתגבש, הייתה הקרן אמורה להעביר את כל מקרקעיה העומדים להפרטה באזורי הביקוש לבעלותה של המדינה, ולקבל בתמורה מקרקעין בפריפריה. השלמת ההסכם התעכבה במשך שנים מספר בשל הליך משפטי תלוי ועומד בנוגע לחוקיות החלטתו של דירקטוריון הקרן לאמץ את ההסכם. לאחרונה נסוגה הקרן מן ההסכם. **שלישית**, הן הקרן הקיימת והן המדינה שמרו לעצמן את היכולת להשתחרר מן האמנה (סעיפים 17 ו-18 לאמנה). דירקטוריון הקרן החליט, ביום 27.6.2013, להסמיך את הנהלת הקרן לפעול להכנת תוכנית מהירה להחזרת ניהולן של קרקעות הקרן לידיה.¹⁶ ב-15 בינואר 2015 הודיעה הקרן לממשלה כי לא תחדש את האמנה, וכי לפי תפיסתה, "ככל שלא יחול שינוי במצב הדברים", תפקע האמנה ביום 28 ביולי 2015.¹⁷ נכון לכתיבת שורות אלו טרם שונה המצב, אך אם אכן יושב לקרן הניהול של מקרקעיה, יהיה זה שינוי משמעותי במלאי המקרקעין הציבורי.

חוק-יסוד: מקרקעי ישראל (להלן: חוק-היסוד) "ארז" את המלאי הציבורי בכלי-הקיבול שנקרא "מקרקעי ישראל", שהם, כאמור בסעיף 1 לאותו חוק, "המקרקעים בישראל של המדינה, של רשות הפיתוח או של הקרן הקימת לישראל". חוק-היסוד גם "אטם" את חבילת מקרקעי ישראל כאשר קבע, באותו סעיף, כי "הבעלות בהם [במקרקעי ישראל] לא תועבר, אם במכר ואם בדרך אחרת". במקביל, ובתהליך הדרגתי שהחל בחוק ההתיישנות, התשי"ח-1958, הוא ביטל כמעט לחלוטין את האפשרות לרכוש קניין פרטי במקרקעי ישראל באמצעות עיבוד והחזקה, כפי שהיה אפשר לעשות בתקופה העות'מאנית ובתקופת המנדט.²³ התוצאה של תהליך זה היא שמשנת 1960 התגבש מלאי המקרקעין הציבורי לכדי יותר מ-90% משטחה של מדינת-ישראל.

העברתן של הדבוקות האמורות לניהולו של מנהל מקרקעי ישראל צמצמה את היקפו של שוק הקרקעות בבעלות פרטית, אשר הצטמק לכדי רבע ופחות מהיקפו לפני הקמת המדינה. היקף הקרקעות בבעלות פרטית או בבעלות אחרת שאינה מקרקעי ישראל (כגון מקרקעים של רשויות מקומיות או של תאגידים סטטוטוריים) עמד בשנת 2012 על 1,485,950 דונם, שהם כ-6.8% משטחה של מדינת-ישראל.²¹ המלאי הפרטי ממוקם באזורים מיושבים, ועל-כן גם איכותו גבוהה, אך רשות מקרקעי ישראל מחזיקה בידיה, כתוצאה מהעברת הדבוקות האמורות, מלאי איכותי גדול יותר, אשר היה ברובו – כאשר הועבר לניהולו של המנהל – פנוי וזמין לניהול ציבורי. בכל מחוזות הרשות מלאי הקרקעות שבבעלותן של קק"ל ורשות הפיתוח (ועל אחת כמה וכמה מלאי מקרקעי ישראל בכללותו) עולה בצורה משמעותית על המלאי הפרטי, למעט במחוז תל-אביב, שבו היקף הקרקע בבעלות פרטית עולה במעט על היקפם של מקרקעי ישראל (88,000 דונם מול 84,000 דונם).²²

**"העברתן של הדבוקות
האמורות לניהולו של
מנהל מקרקעי ישראל
צמצמה את היקפו של שוק
הקרקעות בבעלות פרטית,
אשר הצטמק לכדי רבע
ופחות מהיקפו לפני
הקמת המדינה."**

ה. מאפייני המלאי הציבורי

במיוחד במרכזי הכפרים. היתרון הכמותי של המלאי הציבורי גדל ככל שמתרחקים לכיוון הפריפריה, ובולט במיוחד בכמה עשרות "ערי מנהל" שהוקמו לאחר קום המדינה על מקרקעי ישראל (כגון מודיעין). גם הקרקע החקלאית של יישובים יהודיים היא ברובה המכריע בגדר מקרקעי ישראל, בין ביישובים שנוסדו על מקרקעי ישראל לאחר הקמת המדינה ובין ביישובים שנוסדו על מקרקעי הקרן הקיימת לפני הקמתה.

שנית, שיעורם הגדול של מקרקעי ישראל אינו בא לידי ביטוי בהתפלגותה של התכסית הבנויה למגורים בישראל, אשר השתרעה בשנת 2004 על 840,000 דונם בלבד. בתוספת תכסית לתעשייה ולתעסוקה, שטח התכסית הבנויה מגיע למעט יותר ממיליון דונם.³⁰ חלקם של מקרקעי ישראל בתכסית זו נמוך ככל הנראה מחלקו של השטח הפרטי, שכן היקף השטחים המוחזקים בידי כלל החוכרים עומד על כ-251,600 דונם בלבד.³¹

השיעור הגבוה של המלאי הציבורי מתוך שטח המדינה הכולל אינו משקף את משקלו האמיתי בשוק המקרקעי בישראל, וזאת בשל כמה סיבות. **ראשית**, ערכו של המלאי הציבורי מושפע לא רק מגודלו, אלא גם ממאפיינים גיאוגרפיים והיסטוריים שלו. שיעורם של מקרקעי ישראל במרקמים עירוניים – קרי, בשטחים שמיועדים לפיתוח עירוני על-פי התכנון הארצי – קטן משיעורם מתוך סך שטחה של הארץ. בחלק מהמרקמים שיעוריו עולים על אלה של הקרקע הפרטית, אבל ביחסים לא גדולים כל-כך. במרקם העירוני של תל-אביב שיעור הקרקע הפרטית עולה על שיעורם של מקרקעי ישראל. הנתונים לגבי חלק מהמרקמים מפורטים בטבלה 1 להלן.

במושבות שהתפתחו לערים – כגון ראשון-לציון, פתח-תקוה או חדרה – שיעור הבעלות הפרטית גבוה יותר, וכך גם בכפרים הערביים, שבהם יש מצוקת קרקע ציבורית,

טבלה 1: שיעור בעלויות במרקמים עירוניים לפי תמ"א 35

סה"כ	לא מוסדר	פרטי ואחר	מקרקעי ישראל	
97,096	2,113 (2%)	53,654 (55%)	41,329 (43%)	תל אביב ²⁴
132,792	49,526 (37%)	32,282 (24%)	50,984 (38%)	ירושלים ²⁵
134,651	6,198 (5%)	54,551 (41%)	73,902 (55%)	חיפה ²⁶
56,810	1,005 (2%)	21,938 (39%)	33,867 (60%)	נתניה ²⁷
50,197	1,313 (3%)	18,155 (36%)	30,729 (61%)	אשדוד ²⁸
24,422	935 (3.8%)	4,606 (18.9%)	18,881 (77.3%)	טבריה ²⁹

מקור: תמ"א 35 – ליווי, מעקב ועדכון, הרחבה לדוח שלב ב – "כרטיסי מרקם" (מנהל התכנון, משרד הפנים, 2009).

”שטח התכסית הבנויה מגיע למעט יותר ממיליון דונם. חלקם של מקרקעי ישראל בתכסית זו נמוך ככל הנראה מחלקו של השטח הפרטי.”

שלישית, חלק לא-מבוטל מן המלאי הציבורי כפוף למגבלות ניצול תכנוניות משמעותיות וקשיחות למדי. מלאי זה כולל, בין היתר, שמורות-טבע וגנים לאומיים, אתרי עתיקות, יערות, מתקנים ושטחי אימונים של צה"ל ומשרד הביטחון, וכן שטחים עם מגבלות בנייה צבאיות.³² אם נוסיף על שטחים אלה את הקרקע החקלאית שרוצים לשמר ליעוד זה ואת השטחים שהתכנון מייעד להשאיר פתוחים, שטחה של הקרקע הפנויה לבנייה בישראל, פרטית וציבורית כאחד, הוא קטן ביותר. יצוין כי כבר בראשית שנות השבעים דיווח המנהל כי צפוי מחסור בולט בקרקע פנויה למגורים ולבנייה ציבורית במחוז תל-אביב והמרכז, ובמידת-מה גם במחוז חיפה. לעומת זאת נצפה אז כי במחוז הדרום יהיה עודף ניכר וכי במחוזות ירושלים והצפון יתאזנו הביקוש וההיצע.³³ לפי עיקרי הפרוגרמה של תמ"א 35, שגובשו בשנת 2005, סך עתודות הקרקע הידועות שניתן לפתחן לפי תוכניות מתאר מחוזיות עומד כיום על כ-330,000 דונם בלבד, וכדי לספק את תחזית הביקוש לקרקע לצורכי פיתוח עד שנת 2020, יהיה צורך להוסיף עליהן עתודות חדשות בהיקף של 288,000 דונם. 71% מהביקוש החזוי (439,000 דונם) צפויים במרקמים העירוניים.³⁴ אלה למעשה השטחים הרלוונטיים כיום לפיתוח כלשהו, ועל-כן הנתח של המלאי הציבורי בהם הוא שמשקף את ערכו וחשיבותו הריאליים. על משקלו של המלאי הציבורי בעתודות הקרקע המתוכננות לפיתוח ניתן ללמוד גם מהנתון הבא, שנמסר

על-ידי ראש רשות מקרקעי ישראל לשעבר בנצי ליברמן בדיון בוועדת הכלכלה של הכנסת: משקלם של מקרקעי ישראל בהתחלות בנייה במרקמים העירוניים בישראל הוא קצת יותר מ-35.50% ממצאים אלה תואמים את המאפיינים הגיאוגרפיים וההיסטוריים של מקרקעי ישראל שנזכרו לעיל. המלאי הציבורי אומנם גדול מן המלאי הפרטי, אבל יתרונו קטן יותר – ולעיתים אף אפסי – באזורי ליבה ותיקים. יתרונו של המלאי הציבורי עולה ככל שמתרחקים לפריפריה. ההיקף הכולל של מקרקעי ישראל אינו רלוונטי, אם כן, להערכת משקלו של המלאי הציבורי בעתודות הפיתוח.

”לפי עיקרי הפרוגרמה של תמ”א 35, שגובשו בשנת 2005, סך עתודות הקרקע הידועות שניתן לפתחן לפי תוכניות מתאר מחוזיות עומד כיום על כ-330,000 דונם בלבד, וכדי לספק את תחזית הביקוש לקרקע לצורכי פיתוח עד שנת 2020, יהיה צורך להוסיף עליהן עתודות חדשות בהיקף של 288,000 דונם.”

1. תהליכי הפרטה של מקרקעי ישראל

1. כללי

סיבה נוספת לכך שהמלאי הזמין של מקרקעי ישראל קטן מן הרושם שיוצרים המספרים בנוגע לגודלו המוחלט היא תהליכי הפרטה שחלו בו, אשר התרחשו על-אף "אטימתו" הפורמלית בחוק-היסוד. למן הקמתה של מדינת-ישראל מתקיימים תהליכי הפרטה אחדים שבמסגרתם זכויות במלאי הציבורי מועברות לגורמים פרטיים. חלק מהתהליכים הללו נועדו מראש להעברת הבעלות הפורמלית במקרקעי ישראל לגורמים פרטיים, אך תהליכי הפרטה נוספים, המתרחשים תחת מעטה של שמירת בעלות פורמלית, הובילו וממשיכים להוביל, הלכה למעשה, להעברתם של תכנים משמעותיים של זכות הבעלות לפרטים, ולהתפרקותו של הבעלים הציבורי, באופן בלתי-הפיך, מעיקר זכויותיו וסמכויותיו לגבי נתחים משמעותיים של מלאי מקרקעיו. תהליכים אלה הובילו לכך ששטחים בעלי ערך של מקרקעי ישראל נמצאים באופן מעשי בידיים פרטיות, והבעלות שלהם במסגרת מקרקעי ישראל נותרה בעיקרה פורמלית. תמונה נאמנה של היקף מלאי המקרקעין שנמצא בניהול ציבורי כיום חייבת להפחית ממלאי זה את השטחים שהופרטו או שנמצאים בתהליכי הפרטה, וחייבת להביא בחשבון את האפשרות שגם חלק מתהליכי ההפרטה הלא-פורמליים עשויים להתברר כבלתי-הפיכים, במלואם או בחלקם. החלקים הבאים יוקדשו לתיאור תהליכים אלה בשלוש חטיבות מקרקעין הנבדלות זו מזו בייעודן: קרקע לצורכי מגורים ותעסוקה; קרקע חקלאית; ושטחים פתוחים בנגב שנתפסים או נתבעים על-ידי אזרחים בדוויים.

2. תהליכי הפרטה של קרקע לצורכי מגורים ותעסוקה

מועצת מקרקעי ישראל קבעה, בהחלטתה הראשונה, מדיניות שלפיה זכויות במקרקעי ישראל שהם קרקע עירונית יימסרו לפרטים בהסכמי חכירה.³⁶ בכך אימצה המועצה את המדיניות שגיבשה הקרן הקיימת בתקופת המנדט לגבי מסירת קרקעותיה. החכרת נכסים אינה בגדר הפרטה, שכן היא מוסרת את זכות ההחזקה לא לצמיתות תמורת תשלום של דמי חכירה, מאפשרת למחכיר ליהנות משינויים בערך הנכס או מתוספות בנייה (על-ידי עדכון דמי החכירה וגביית דמי הסכמה ודמי היתר), ומשמרת בידי הבעלים את מלוא זכויות הבעלות, לרבות הזכות להביא את חוזה החכירה לידי סיום, הזכות להתנות את חידושה של זכות החכירה בתנאים ובתשלום, הזכות להתנגד להעברת זכות החכירה או להתנותה, והזכות להשפיע על תכנון הנכס ועל סוגי השימוש בו. עם השנים התברר למנהל כי ההנאה מן היתרונות הכלכליים הטמונים בשימור הבעלות כרוכה בנטל בירוקרטי כבד ובחיכוך מתמשך עם החוכרים. כתוצאה מכך החל תהליך של "הפרטה מוסווית",³⁷ שבמסגרתו התפרק המנהל בהדרגה מיתרונות כלכליים חשובים ששמר לעצמו. בתהליך זה ניתן להבחין בשלוש נקודות-ציון מרכזיות.

הראשונה והמתונה מבין נקודות-ציון אלה נרשמה בשנות השבעים של המאה העשרים, עם הנהגת המדיניות של תשלום דמי חכירה מהוונים בעת חתימת הסכם החכירה במקום תשלומים שוטפים של דמי חכירה ודמי הסכמה.³⁸ המעבר נועד להוזיל את העלויות הכרוכות בתהליכי שומה וגבייה שוטפים, אך היה בו משום ויתור על הכנסות פוטנציאליות במקרה של עליות משמעותיות בשוק. הוא גם עמעם את ההבדלים שבין רכישת דירה לבין חכירתה, ופיתח בקרב החוכרים – ששילמו

מגורים ותעסוקה, וזו נקודת-הציון השלישית בתהליך. כפי שיפורט להלן, אנו נמצאים כיום בעיצומה.

העברת בעלות פורמלית בהיקף קטן התרחשה כבר בעשור הראשון של המדינה, לפני חקיקת חוק-יסוד: מקרקעי ישראל. העברת בעלות בקרקע בהיקף של עד 100,000 דונם הותרה במפורש כבר בסעיף 3(4) לחוק רשות פיתוח (העברת נכסים), התש"י-1950. בדיון בבנסת שנערך בשנת 1951 העיד שר האוצר דאז, אליעזר קפלן, כי אושרו מכירות קרקע אם הן נעשו במטבע חוץ או לשם הקמת מפעלים תעשייתיים.⁴⁰ בשנת 1957 נחתם הסכם זיכיון בין הממשלה לבין החברה לפיתוח אשדוד, שבמסגרתו נמסר שטח של יותר מ-40,000 דונם להקמת העיר אשדוד.⁴¹ בסוף שנות החמישים הוקצו כ-30,000 דונם שנתרמו על-ידי הברון רוטשילד לקרן קיסריה.⁴² לאחר חקיקתו של חוק-היסוד אֶפְשֵׁר גם סעיף 2 לחוק מקרקעי ישראל, התש"ך-1960, לבצע הפרטה של קרקע עירונית או קרקע המיועדת לפיתוח עירוני בהיקף של עד 100,000 דונם. במסגרת זו הופרטו בעיקר מבנים של רשות הפיתוח שהוחזקו על-ידי דייריהם וכן קרקעות שהיו דרושות להשלמת חלקות בניות, והיו גם כמה מקרים מיוחדים של העברת קרקע.⁴³ בראשית שנות השבעים גיבש המנהל מדיניות של מכירת נכסים עירוניים של רשות הפיתוח לגופים פרטיים או ציבוריים, במיוחד באזורים המיועדים להריסה ולבינוי מחודש.⁴⁴ מהקמת המנהל ועד 1980 נמכרו 26,812 דונם.⁴⁵ בינואר 1988 החליטה ממשלת ישראל להגביר את מכירת נכסיה של רשות הפיתוח, ובמיוחד מבנים באזורים המיועדים לשיקום עירוני שהיו בהחזקת עמידר ואשר מצבם התדרדר.⁴⁶ עד שנת 1992 דווח על מכירת 30,649 דונם.⁴⁷

בעת רכישת זכויות החכירה סכום המגיע ל-91% מערך הקרקע – את התחושה כי מעמדם הוא כשל בעלים. תחושה זו יצרה בקרב חוכרים ציפייה כי חוזי החכירה יוארכו לצמיתות, מבלי שהם יידרשו לשלם דמי חכירה מחודשים בתום תקופת החכירה. כפי שיוסבר להלן, ציפייה זו אכן התגשמה באופן הדרגתי.

נקודת-הציון השנייה בתהליך ההפרטה הסמוי הייתה גיבוש הכללים בנוגע ליובל החכירה, קרי, התנאים להארכת תקופת חכירה ראשונית של ארבעים ותשע שנים בארבעים ותשע שנים נוספות. המדיניות של יובל החכירה החלה להתגבש בשנות השבעים של המאה העשרים, והתייצבה באמצע שנות השמונים.³⁹ החידוש המרכזי בה היה שלא ייגבו דמי חכירה ראשוניים (80% מערך הקרקע) בעבור תקופת החכירה השנייה. כמו-כן נקבע כי דמי החכירה השנתיים לא יעלו על 1% מערך הקרקע, וכי אם יבחר החוכר לשלם תשלום חד-פעמי מהוון שלהם בעת חתימת חוזה החכירה המחודש, הוא יקבל הנחה של 70% מדמי ההיוון. מדיניות זו הובילה לחידוש שכיח של חוזי חכירה לתקופות נוספות, תוך התפרקות נוספת של המנהל מהיתרון הכלכלי הטמון בשמירת הבעלות. היא דחתה לטווח ארוך מאוד את הסיכוי של המנהל להפיק מן הקרקע הכנסות משמעותיות נוספות, הגבירה את תחושתם של החוכרים כי הם לא יידרשו אי-פעם להשיב את הנכס למנהל, והגבירה את סימני השאלה בדבר כדאיות החזקתו של מנגנון שמירת הבעלות במקרקעי ישראל אלה. תוצאות אלה של תהליך ההפרטה המוסווית הובילו, למן שנות התשעים, להקמתן של כמה ועדות (רונו, גדיש), אשר העלו רעיונות שונים בנוגע לעיגון פורמלי של תהליך ההפרטה, ביניהם הארכת חוזי החכירה לתקופות ארוכות מאוד ואף העברת בעלות לחוכרים. רעיונות אלה הובילו, בסופו של דבר, לתהליך של הפרטה מלאה ופורמלית של מקרקעי ישראל לחוכרים של קרקע לצורכי

”בשנת 2009 נעשו תיקוני חקיקה נוספים, שבהם אומצה מדיניות הפרטה כוללת של כל הקרקע העירונית.”

באופן עקרוני הפרטה של שטחים שבנייתם אינה רוויה ואשר ניתן להוסיף ולהשביחם בעתיד, ואפילו שטחים בלתי-מפותחים ככל שיתאפשר להחכירם לפני פיתוחם בחוזה חכירה מהוון למגורים או לתעסוקה. בכפוף לקביעת כללים על-ידי מועצת מקרקעי ישראל, ניתן גם להפריט (סעיף 4כא לחוק רשות מקרקעי ישראל) שטחים בהיקף שעולה על 16 דונמים. העברת הבעלות במקרים רבים פטורה מתשלום נוסף כלשהו או כפופה לתשלומים מוזלים של דמי חכירה מהוונים וחלקיים. בית-המשפט העליון אישר את חוקתיותה של מדיניות זו, אך בהערת-אגב הביע את עמדתו לגבי אופן ההפעלה הראוי של סמכות ההפרטה המורחבת:

”יש לקוות שהעברת המקרקעין תיעשה במשורה, ובהתאם לצרכים הנובעים מהגידול הטבעי של האוכלוסייה. החלוקה לשתי פעימות, שכל אחת קוצבת תקופה מינימאלית של 5 שנים, מסייעת בכך. מהנתונים שהובאו בפנינו עולה כי היקף מקרקעין של 800,000 דונם מספיק, כפי הנראה, לשנים רבות, ולפיכך, טוב יעשו הגורמים האמונים על יישום החוק אם יבחנו בקפידה את העברת הקרקעות בכלל ובעת המעבר מהפעמה הראשונה לפעמה השנייה בפרט.”⁵¹

משנות התשעים ועד סוף שנת 2012 נרשמה בטאבו העברת בעלות ללא תמורה של כ-290,000 נכסים בבנייה רוויה ונמוכה במקרקעיהן של מדינת-ישראל ורשות הפיתוח. חוכרים של 70,000 נכסים נוספים, שטרם התאפשר לרושםם בטאבו, קיבלו איגרת זכאות לבעלות. בכוונתה של רשות מקרקעי ישראל להעניק אגרות דומות לחוכרים של נכסים בבנייה רוויה ונמוכה במקרקעי הקרן הקיימת.⁵² המגמה ארוכת-הטווח היא שרוב הנכסים הבנויים למטרות מגורים – ואולי גם

לקראת המילניום השלישי, ובעקבות תהליכי ההפרטה הסמויים שתוארו לעיל, החליטה הנהלת המנהל על הנהגת מדיניות של העברת בעלות למשתכנים בבעלות רוויה. הוחלט תחילה ליישם את ההחלטה על חמש החברות המשכנות הגדולות, ואחר כך לעבור למשתכנים של חברות נוספות אשר עומדים באמות-מידה מסוימות. עד סוף שנת 2000 נרשמה העברת בעלות לכ-3,000 משתכנים בבנייה רוויה מהוונת.⁴⁸ בשנת 2006 עוגנה מדיניות זו בתיקוני חקיקה. מכסת הקרקע העירונית שניתן להעביר בה בעלות לפי סעיף 2(7) לחוק מקרקעי ישראל הוגדלה ל-200,000 דונם, ובסעיף 14 לחוק מינהל מקרקעי ישראל, התש”ך-1960 (להלן, בשמו כיום: חוק רשות מקרקעי ישראל), נקבע מנגנון להעברת הבעלות לחוכרים של מקרקעי ישראל בבנייה רוויה בלבד.⁴⁹ בשנת 2009 נעשו תיקוני חקיקה נוספים, שבהם אומצה מדיניות הפרטה כוללת של כל הקרקע העירונית.⁵⁰ מכסת מקרקעי ישראל שניתן להעביר בה בעלות הוגדלה ל-800,000 דונם, שהם כ-3.6% משטח המדינה, בשתי פעימות של חמש שנים, שהשנייה מביניהן החלה ב-2014.31. הגדרת ”קרקע עירונית” הורחבה כך שהותרה העברת בעלות לחוכרים שבידם חוזה חכירה מהוון לצורכי מגורים ותעסוקה בכל קרקע שעל-פי תוכנית יועדה לצרכים אלה. שינויים אלה מאפשרים הפרטה של שטח בנוי לא רק בתחומיהם של יישובים עירוניים, אלא גם בתחומיהם של יישובים חקלאיים או קהילתיים בעלי אופי כפרי. הם מאפשרים

הקרקע החקלאית של המושבים והקיבוצים בארץ, שכן רובם הוקמו על מקרקעי קק"ל או על מקרקעיהן של המדינה ורשות הפיתוח.

הקרקע החקלאית המוקצית בדרך של נחלות היא אומנם בגדר מקרקעי ישראל, אך חלקה הגדול מוחזק בפועל זה שנים רבות בידיים פרטיות, קרי, בידי קיבוצים, מושבים וחבריהם. המסגרת המשפטית שאמורה לעגן את ההתקשרויות האלה, לפי ההחלטות של מועצת מקרקעי ישראל, היא מסגרת של חכירות ארוכות-טווח, גם אם אלה לא עוגנו עד היום בחוזים ממש. לפי המדיניות של הרשות (ושל המנהל לפניה), הקרקע החקלאית נמסרת לחקלאי לצורך העיבוד החקלאי, ואמורה לשוב אל הרשות עם הפסקת השימוש החקלאי. הקרקע החקלאית היא לכאורה מרכיב חשוב של המלאי הציבורי שאמור לשוב לניהול הציבורי כאשר יזדקקו לו על-פי התכנון לייעודים אחרים. יש גם הוראות ברוח זו בחוזים ובהחלטות שניסח המנהל בזמנו. חלק לא-קטן מהנחלות, במיוחד במושבים, ממוקמות באזורי ביקוש, ומכאן החשיבות של נתח זה במלאי הציבורי (כמפורט בטבלה 2).

למטרות תעסוקה – יופרטו, כך שניתן לומר כי מלאי זה נגרע כבר כיום ממלאי המקרקעין הציבורי. מכסת ההפרטה שהותרה בחוק מקרקעי ישראל גדולה בהרבה מן הנחוץ לשם הפרטת התכסית הבנויה במקרקעי ישראל כיום (אשר עומדת כאמור על כ-250,000 דונם בלבד), והיא עשויה לכסות גם את עתודות הקרקע לפיתוח אשר מנוהלות על-ידי הרשות ומתוכננות לפיתוח לפי עקרונות הפרוגרמה של תמ"א 35.

3. תהליכי הפרטה בקרקע חקלאית

אפיק נוסף שבו מתרחשים שני תהליכי הפרטה סמויים הוא קרקע המוחכרת לשם עיבוד חקלאי. היקף הקרקע החקלאית שהוחכרה בשנת 2010 היה כ-4.2 מיליון דונם: כ-2.8 מיליון דונם מתוכם מוחכרים לטווח ארוך בשיטת הנחלות; כ-1.2 מיליון דונם נוספים מוחכרים לא בשיטת הנחלות (אלא בשיטה שהרשות מכנה "החכרה זמנית"); וכ-200,000 דונם מוחכרים לחברות וליחידים, מהם כ-130,000 דונם לזמן ארוך, מרביתם פרדסים ומטעים.⁵³ עוד כ-2 מיליון דונם מושכרים בחוזים קצרי-טווח למרעה.⁵⁴ רשות מקרקעי ישראל היא הבעלים של רוב

טבלה 2: התפלגות נחלות בקיבוצים ובמושבים לפי מחוזות

מושב	קיבוצים	
8,572	16,989	צפון
1,401	2,965	חיפה
10,139	5,218	מרכז
6,701	2,910	ירושלים
4,729	5,880	דרום
35,402 (52%)	32,508 (48%)	סה"כ/אחוז מכלל הנחלות

מקור: נתונים שנמסרו על-ידי האגף החקלאי ברשות מקרקעי ישראל ל"ועדה לשם בחינת המדיניות הקרקעית לניהול קרקע חקלאית", ינואר 2011.

לאזורים אורבניים יצרה ביקוש לשינוי ייעוד של קרקע חקלאית לייעודים אורבניים, קרי, למגורים ולתעסוקה. בעוד ששיטת הנחלות הניחה במקורה כי השימוש החקלאי הוא עיקר ואילו יתר מרכיבי הנחלה הם משניים, נהפכו עם השנים המרכיבים האחרים של הנחלה – אלה המשקפים את הפוטנציאל העירוני הגלום בה – לעיקר הטעם הכלכלי להחזקתה או לרכישתה. במקרים רבים נהפך העיבוד החקלאי לנטל סביל ומשני. שינויים אלה הובילו לשני תהליכי הפרטה מרכזיים של נחלות.

ראשית, החשש מאובדן מרכיב המגורים עקב הפסקת השימוש החקלאי הבלתי-משותלם, בצד המדיניות הכללית של העברת הבעלות במקרקעי ישראל לחוכרים עירוניים, הובילו לאימוץ מדיניות של הפרטת מרכיב המגורים בנחלה. נקבע כי חוכר של נחלה יוכל לחתום על חוזה חכירה מהוונים לגבי חלקת מגורים בשטח סטנדרטי של 2.5 דונמים (במקרים מסוימים השטח יכול להיות קטן יותר או גדול יותר). כמו-כן התאפשר פיצול של יחידות דיור מתוך חלקת המגורים. הסדרים אלה נקבעו, בשינויים מחויבים, הן לגבי מושבים והן לגבי קיבוצים.⁵⁸ כמו-כן הותר שימוש בחלקת המגורים של הנחלה לסוגים מסוימים של פעילות לא-חקלאית (פל"ח).⁵⁹ בפרשת **פורום הערים העצמאיות** אישר בג"ץ, בסייגים מינוריים, את תקינותה של מדיניות זו.⁶⁰ סביר להניח כי גורל הבעלות בחלקות המגורים המוחכרות כך, במיוחד אלה שיפוצלו מן הנחלות, יהיה כגורל הבעלות בשאר החכירות למגורים ולתעסוקה, והיא תעבור לחוכרים באופן פורמלי. גם אם לא כך יקרה, מדיניות זו גרעה ותגרע מהמלאי הציבורי – בפועל ולשנים רבות – את חלקות המגורים בנחלות, וקשה להניח כי רשות מקרקעי ישראל תוכל להשיבן לרשותה.

עם זאת, תמונת מצב זו אינה משקפת בהכרח את המציאות בשל שני תהליכי הפרטה – האחד גלוי ורשמי והאחר סמוי – אשר מטילים בספק את האפשרות שהקרקע החקלאית תשוב אי-פעם במלואה לשליטה ציבורית מלאה. כדי להבין תהליכים אלה, יש להבהיר כמה מאפיינים של המושג "נחלה". דרך-המלך שקבעה החלטה מס' 1 של מועצת מקרקעי ישראל להקצאה תקנית של קרקע חקלאית ליישובים היא "במסגרת של נחלות".⁵⁵ ייחודה של הקצאה במסגרת של נחלות נעוץ בכך שנחלה כוללת לא רק קרקע המיועדת לשימוש חקלאי ממש (או כלשון ההחלטה – "לייצור מוצרים חקלאיים"), אלא גם שטחים "להקמת מבנים ומתקנים הדרושים למגורי המתיישבים ולצרכיהם האחרים וכן לצרכי הייצור החקלאי".⁵⁶ הנחלה לא נועדה להוות רק שטח חקלאי, אלא גם הבית וסביבת המחיה של המתיישב או של חברי האגודה. אף שמדובר בהקצאה של קרקע חקלאית, למעשה מדובר בהסדר הכורך בחובו הקצאת מקרקעין בייעודים שונים. הנחלה אומנם כוללת לעיתים כמה יחידות-משנה שיש ביניהן הבדלים בצורת השימוש וגם בייעוד (חלקות א, ב ו-ג), אבל היא נחשבת, על כל מרכיביה, ליחידה משפטית אחת שאינה ניתנת לפיצול. במקור נועדו המגורים לשרת את החקלאי, וייעודה המרכזי של הנחלה היה הייצור החקלאי. על החקלאי הוטלה חובה "להתגורר בנחלה ולנצלה ולעבדה ברציפות ובקביעות למטרות לשמן הוחרה הקרקע",⁵⁷ וריחפה מעל ראשו הסכנה שאם יפר את חובתו, יהא עליו להשיב את הקרקע למנהל. בעשורים האחרונים חלו שינויים כלכליים, חברתיים ופוליטיים שחתרו תחת הגיונה של השיטה. העיסוק בחקלאות כענף פרנסה עיקרי של חקלאי או של יישוב נעשה, מטעמים שונים, משתלם פחות, הכרחי פחות ומרכזי פחות. לעומת זאת, חלה עלייה בחשיבותו ובערכו של מרכיב המגורים בנחלה, שכן מדובר במגורים בבנייה נמוכה, עתירת שטח, בסביבה כפרית או קהילתית. הקרבה

לציין כי הרשות נתקלת בקשיים אפילו כאשר היא מבקשת להשיב קרקע חקלאית שמוקצת בהסדרים זמניים. בשנים האחרונות היא אימצה מדיניות השבה המבוססת על תמריצים (כספיים כמו-גם בזכויות בקרקע)⁶³ וכן על סמכויות ופעילות אכיפה מוגברות.⁶⁴ היקף הפעילות ותוצאותיה מוגבלים למדי (היקפים של מאות דונמים), אם כי היא מניבה קרקע שזמינה לשיווק של אלפי יחידות דיו.⁶⁵ סביר להניח כי הקשיים שבהם תיתקל הרשות בבואה להשיב לעצמה קרקע חקלאית, וכן התמריצים שהיא תצטרך לספק לשם כך, יהיו רבים יותר ככל שהיא תבקש להשיב לעצמה קרקע בהיקף נרחב יותר. קשיים דומים עלולים להתעורר גם בקרקע חקלאית המוקצת לגורמים פרטיים. זמינותו של נתח משמעותי של המרכיב החקלאי של הנחלות לבעלי הציבורי מוטלת אפוא בספק, במיוחד באזורי הביקוש, ומכל מקום ברור כי כל השבה של מרכיב זה למלאי הציבורי כרוכה בעלויות משמעותיות.

4. תהליכי הפרטה לבדווים בצפון הנגב

שטח נוסף שנמצא באופן פורמלי במלאי הציבורי אבל קיימים סימני שאלה של ממש בדבר המשך הכללתו במלאי זה כולל מאות אלפי דונמים בנגב הצפוני אשר מוחזקים או נתבעים על-ידי חלק מאוכלוסיית הבדווים בנגב. חלק קטן מאוד מאוכלוסייה זו תובע בעלות בשטחים בהיקף של כ-650,000 דונם. אף שלרוב התביעות הללו אין ככל הנראה בסיס משפטי, ומכל מקום כך סברו עד כה בתי-המשפט בישראל, התייחסותם הפנימית של הבדווים לתביעות אלה מקשה את השימוש הציבורי באותם שטחים, לפחות לייעודים מסוימים (כגון בנייה לאזרחים בדווים אחרים). כמו-כן, עשרות אלפים מתושבי הנגב הבדווים מתגוררים במקבצי בנייה בלתי-חוקיים המשתרעים על שטחים שהיקפם הוערך על-ידי מנהל מקרקעי ישראל, בשנת 2007, במאות אלפי דונמים.⁶⁶

שנית, הפוטנציאל הכלכלי הלא-חקלאי שגלום בנחלות רבות הפך את השימוש בשטח החקלאי המצורף להן לשימוש שנועד בעיקר "לתחזק" את השטח החקלאי בשל הדרישה החוקית לעבדו והחשש מהשבתו, וזאת כדי לאפשר את המשך ההנאה ממרכיבי המגורים והפעילות הלא-חקלאית המותרת, וכן לשם המתנה עד ליום פקודה שבו יהיה אפשר לנצלו למטרות משתלמות יותר. בחלק משטחי הנחלות התפתח סחר לא-פורמלי שמאפשר לקיים את החקלאות בהם גם כאשר בעל הזכויות בנחלה אינו יכול או אינו מעוניין לעשות זאת בעצמו. רשות מקרקעי ישראל אינה עושה דבר כדי למגר סחר זה כל עוד הוא נעשה בתוך יישובים או בין אגודות שיתופיות, וספק אם יש בכוחה לעשות דבר-מה בעניין או אם היא צריכה לעשות כן. נסיונות של הרשות ליזום הפסקה של השימוש החקלאי, כדי להשיב לעצמה את השטחים ולשנות את ייעודם, נתקלו בקשיים שונים, ועשויים להיתקל בקשיים גם בעתיד. נטילת שטחים ממי שמחזיקים בהם שנים רבות – בין שהם נמנים עם שושלת מתיישבים מקורית ותיקה ובין שהם מתיישבים חדשים אשר רכשו את הזכויות בנחלה במחיר גבוה המשקף את הציפיות להשבחת הניצול – עשויה להיתקל בהתנגדות מעשית, ציבורית ומשפטית. השבת מלאי הקרקע החקלאית לרשות, תוך התגברות על הקשיים האמורים, תחייב את הרשות להעניק לחוכרי הנחלות תמריצים כלכליים. משמעותם של תמריצים כלכליים אלה עשויה להיות היפרדות מחלק מהמלאי הציבורי. אומנם, בעקבות פסיקת בג"ץ בפרשת **שיח חדש**,⁶¹ הוגבלה מאוד יכולתה של הרשות להעניק לחוכרי קרקע חקלאית תמריצים לשינוי הייעוד,⁶² אבל יהיה לה קשה מאוד לממש את בעלותה ללא מתן תמריצים כאלה. בהעדרם הקרקע החקלאית שרוצים בשינוי ייעודה עלולה להיות מחוץ להישג-ידה המעשי של הרשות, וגם מחוץ לשוק, עד להסדרת המחלוקות וליישוב הסכסוכים. יש

ז. סיכום

שיעורם הגדול של מקרקעי ישראל בכלל שטחה של המדינה נובע מתהליך התגבשותם ההיסטורי. המדינה היא הבעלים השיווי של השטחים הפתוחים והבלתי-מנוצלים במדינה, ולאחר הקמתה הועברו לניהולה כ-5 מיליון דונם של קרקע פרטית של נפקדים ושל הקרן הקיימת. שיעור גבוה זה יוצר רושם רווח כי רשות מקרקעי ישראל היא מונופול. אולם במידה רבה מדובר בטעות אופטית. מלאי המקרקעין הציבורי אומנם גדול, אך מרכזיותם של מקרקעי ישראל במלאי שטרם נוצל קיימת בעיקר בפריפריה. היתרון של המלאי הציבורי באזורי הביקוש נסמך בעיקר על התוספות האיכותיות שנוספו לו בדמות נכסי הנפקדים ונכסי הקרן הקיימת, אשר יש המערערים על המשך האחיזה הציבורית בחלקם. באזורי הביקוש המלאי הציבורי שטרם נוצל אינו כה בולט, ויש שהוא משתווה בהיקפו למלאי הפרטי או אף נופל ממנו.

חלק גדול של המלאי הציבורי כפוף למגבלות ניצול תכנוניות, וחלק חשוב שלו כבר הופרט. למעשה, מאז נוצרו נדבכיו הראשונים בתקופה העות'מאנית ועד עצם היום הזה, המלאי הציבורי נתון באופן מתמיד בתהליכים של הפרטה. ראשיתם של תהליכים אלה סמויה לעיתים או לא-רשמית, אך עם השנים הם מקבלים עיגון חוקי ונהפכים לעובדה מוגמרת. מקרקעי המיירי שהיו בבעלות הממשלה העות'מאנית נהפכו למקרקעין בבעלותם של הפרטים שעיבדו אותם. חוכרי מקרקעין למגורים ולתעסוקה נהפכים כיום לבעליהם, וגם נתחים של הקרקע החקלאית נמצאים כיום בתהליכי הפרטה גלויים וסמויים. הוא הדין במקרקעין אשר תפוסים או נתבעים על-ידי הבדווים בנגב. המסקנה העולה מסקירה היסטורית זו היא שמרגע שנתחי המלאי הציבורי נמסרים לידיים פרטיות, אין עוד תוחלת לשמירת הבעלות בהם, וסופם שהם

ועדת גולדברג המליצה בזמנו להכיר בחלק משטחים אלה,⁶⁷ ובהתאם לכך גובשה תוכנית ממשלתית שלפיה יוכרו חלק מהכפרים ותוקצה קרקע חלופית לאלה שלא יוכרו. במסגרת הצעת החוק הממשלתית שהונחה על שולחן הכנסת, אך שהדיון בה הושעה, הוצע להעניק לתושבי הכפרים וכן לתובעי הזכויות קרקעות חלופיות בהיקף חלקי ביחס לשטח שהם מחזיקים כיום או תובעים.⁶⁸ לפי ההצעה, השטח שיוקצה ירוכז בעיקר באזור שממזרח לכביש 40, החל בנקודה מסוימת מצפון לבית-קמה, דרומה דרך באר-שבע, צומת הנגב וצומת טללים, ומשם לאורך כביש 211, בתוספת שני מתחמים ממערב לכביש 40 – משולש צפון רהט בחלק הצפוני ומרחב ביר הדאג' בחלק הדרומי.⁶⁹

התוכנית הממשלתית נתקלה בהתנגדות מכיוונים שונים, וסביר להניח שגם אם היא תאומץ בעתיד, צפויים קשיי יישום רבים. עד ליישומה של התוכנית ניתן לומר כי המלאי הציבורי אשר תפוס על-ידי הפזורה הבדווית או מושפע על-ידי תביעות הבדווים נגרע באופן מעשי ממלאי המקרקעין הציבורי. ככל שיישום הפתרון הממשלתי או כל הסדר מוסכם אחר, הוא יחייב הפרטה, פורמלית או סמויה, של נתחים מהמלאי הציבורי, אשר יימסרו לאותם תובעים ומחזיקים בדווים וייגרעו אף הם מן המלאי הציבורי.

יופרטו לידיים אלה. מסקנה דומה ניתן להסיק אפילו לגבי מלאי ציבורי אשר נתפס על-ידי פרטים ולא נמסר להם אך מוחזק על-ידיהם במשך פרקי-זמן ממושכים.

המלאי הרלוונטי לניהול מדיניות המקרקעין הציבורית אינו המלאי שכבר הוקצה, אלא המלאי שטרם הוקצה. המלאי הציבורי הוא שחקן בולט בסך השטח שטרם הוקצה, וניתן לפתחו, אבל אין הוא השחקן הבלעדי. הסחורה שהוא מחזיק "זולה" יותר, ורלוונטית פחות לאזורי הביקוש. כל המקרקעין שמתוכננים לניצול כמרקם עירוני, לרבות מקרקעי ישראל הנכללים בהם, משתרעים על שטח קטן מאוד של המדינה. זהו נכס שנמצא במחסור, ויש לו ביקוש הולך וגדל. האתגר העיקרי שמדינת-ישראל ומנהליו של מלאי מצומצם זה ניצבים בפניו הוא כיצד ליישב בין הצורך לספק ביעילות, במהירות ובאופן צודק צרכים הולכים וגדלים לבין החובה למנוע את בזבוזו וכלייתו של מלאי מצומצם זה, תוך שימור עתודות מספיקות לדורות הבאים.

- 1 ס"ח התש"ך 56.
- 2 מינהל מקרקעי ישראל **דין וחשבון על פעולות מינהל מקרקעי ישראל לשנת התקציב 2012** 73 (2013) (להלן: **דוח ממ"י 2012**).
- 3 חנינא פורת **מישימון לארץ נושבת - רכישת קרקעות והתיישבות בנגב**, 116, ה"ש 15 (1996).
- 4 Yossi Katz, **The Battle for the Land 353** (2005)
- 5 **דוח ממ"י 2012**, לעיל ה"ש 2, בעמ' 73.
- 6 חיים זנדברג **מקרקעי ישראל ציונות ופוסט-ציונות** 93-92 (2007) (להלן: **זנדברג מקרקעי ישראל**)
- 7 **דוח ממ"י 2012**, לעיל ה"ש 2, בעמ' 73.
- 8 הוועד הארצי לראשי הרשויות המקומיות הערביות בישראל "החזון העתידי לערבים הפלסטינים בישראל" (2006), נגיש בכתובת www.reut-institute.org/Publication.aspx?PublicationId=1428
- 9 **דוח ממ"י 2012**, לעיל ה"ש 2, בעמ' 97.
- 10 מינהל מקרקעי ישראל **דין וחשבון על פעולות מינהל מקרקעי ישראל לשנת התקציב 2011** 79 (2012) (להלן: **דוח ממ"י 2011**).
- 11 ראו כתב האמנה בין ממשלת ישראל וקק"ל, התשכ"ב-1961, נגיש בכתובת www.kkl.org.il/?catid={DFF37A9A-254F-4764-B2C8-7A5EEF5D6043} (להלן: האמנה).
- 12 **דוח ממ"י 2012**, לעיל ה"ש 2, בעמ' 73.
- 13 שם, בעמ' 97.
- 14 **דו"ח ממ"י 2011**, לעיל ה"ש 10, בעמ' 79.
- 15 נב"ץ 9205/04 **עדאלה - המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי נ' מינהל מקרקעי ישראל - מחוז צפון** (החלטת-ביניים מיום 128.9.2008) elyon.court.gov.il/files/04/520/074/n28/04074520.n28.htm
- 16 נמרוד בוסו "יקק"ל נפרדת מהמינהל: האם יוקצו 2.5 מיליון דונם ליהודים בלבד?" **TheMarker** 30.6.2013 www.themarker.com/realstate/1.2058539
- 17 קרן קיימת לישראל "דוח מילולי לשנת 2014" 14 (2015) www.kkl.org.il/files/HEBREW_FILES/odotenu/financial-report-2014-explanation.pdf
- 18 **דוח ממ"י 2012**, לעיל ה"ש 2, בעמ' 73.
- 19 שם, בעמ' 98.
- 20 **דוח ממ"י 2011**, לעיל ה"ש 10, בעמ' 80.
- 21 **דוח ממ"י 2012**, לעיל ה"ש 2, בעמ' 73.
- 22 שם.
- 23 חיים זנדברג **הסדר מקרקעין בארץ ישראל ובמדינת ישראל** 360-363 (2000); יהושע ויסמן "ההתיישנות והמדינה" **משפטים** 3, 14'9 (1984).
- 24 כולל את תל-אביב, בני-ברק, רמת-גן, גבעתיים, אור-יהודה, קרית-אונג.
- 25 כולל את ירושלים, מבשרת-ציון, מטה יהודה (אורה, בית-זית, מוצא עילית, עין-כרם, עמינדב, רמת-רחל).
- 26 כולל את חיפה, סירת-הכרמל, נשר, כפר-גלים ושטחים של עיריית קרית-אתא והמועצות האזוריות זבולון וחוף הכרמל.
- 27 כולל את נתניה, אבן-יהודה, כפר-יונה, פרדסיה והמועצות האזוריות עמק חפר, לב השרון, חוף השרון וקדימה-צורן.

- 28 כולל את אשדוד, בני-דרום, ניר-גלים ואזורי התעשייה "עד הלום" ו"פארק המאה".
- 29 כולל את סביריה, מצפה, פרק התעשיות גליל תחתון וחלקים צמודים מהמועצות האזוריות גליל תחתון ועמק הירדן.
- 30 מוסי קפלן **דפוסי השימוש בשטחים הכנויים בישראל** 16 (2007).
- 31 כנ"ץ 729/10 **תנועת דרוו ישראל נ' ממשלת ישראל**, פס" 18 לפסק-דינה של הנשיאה (בדימ') ביניש (פורסם בנבו, 24.5.2012) (מאזכרת את הודעת המדינה) (להלן: פרשת **דרור**).
- 32 עמירם אורן ורפי רגב **ארץ כחאקי - קרקע וביטחון בישראל** 13 (2008).
- 33 מינהל מקרקעי ישראל **דין וחשבון על פעולות מינהל מקרקעי ישראל לשנת התקציב 1973/4** 76-74 (1975).
- 34 משרד הפנים **תמ"א 35 - אמצעי המדיניות** 117 (2005) www.moin.gov.il/Subjects/GeneralPlaning/Documents/programa_main.pdf. העותרים בפרשת דרוו נקבו שטח של 432,269 דונם. פרשת דרוו, לעיל ה"ש 31, פס" 16 לפסק-דינה של הנשיאה (בדימ') ביניש.
- 35 פרוטוקול ישיבה מס' 9 של ועדת הכלכלה של הכנסת ה-19, 4-3 (8.5.2013) fs.knesset.gov.il/19/Committees/19_ptv_231682.doc
- 36 החלטה 1 של מועצת מקרקעי ישראל "מדיניות הקרקע בישראל" (17.5.1965), פרק ב, ס' 1 (להלן: החלטה מס' 1).
- 37 יהושע ויסמן "הפרטה מוסווית של מקרקעי ישראל" **עיוני משפט** כא 528 (1998).
- 38 החלטה 130 של מועצת מקרקעי ישראל "שינויים בתנאי החכרת קרקע לשינויים ציבוריים רוויים" (10.9.1973).
- 39 ההחלטה הראשונה שעסקה בכך הייתה החלטה 146 של מועצת מקרקעי ישראל "יובל חכירה - כללים להארכת חוזה החכירה - קרקע למגורים עירוניים" (3.2.1975). הנוסח שהתייצב, אף שתוקן פעמים רבות לאחר-מכן, הוא נוסח החלטה 269 של מועצת מקרקעי ישראל "יובל חכירה - כללים להארכת חוזה החכירה בגין קרקע עירונית" (22.8.1983).
- 40 יוסי נץ **והארץ לא תימכר לצמיתות - מורשת קרן קימת לישראל והחלת עקרונותיה בחקיקה בישראל** 51 (2002).
- 41 "היסטוריה", אתר עיריית אשדוד - www.ashdod.muni.il/ABOUT/Pages/history.aspx; "שטח שיפוט אשדוד קטן מאיזור הויכיון" **דבר** (30.7.1964) (שם מצוין הנתון 42,000 דונם).
- 42 "היסטוריה", אתר קרן רוטשילד קיסריה - www.rcf.org.il/index.php?option=com_content&view=article&id=34&Itemid=162&lang=he; זנדברג **מקרקעי ישראל**, לעיל ה"ש 6, בעמ' 177.
- 43 מינהל מקרקעי ישראל **דין וחשבון על פעולות מינהל מקרקעי ישראל לשנת 1992/93** 80 (1994).
- 44 מינהל מקרקעי ישראל **דין וחשבון על פעולות מינהל מקרקעי ישראל לשנת 1972/73** 36 (1974).
- 45 מינהל מקרקעי ישראל **דין וחשבון על פעולות מינהל מקרקעי ישראל לשנת 1980** 57-56 (1981).
- 46 מינהל מקרקעי ישראל **דין וחשבון על פעולות מינהל מקרקעי ישראל לשנת 1989/90** 110 (1991).
- 47 מינהל מקרקעי ישראל **דין וחשבון על פעולות מינהל מקרקעי ישראל לשנת 1992** 92 (1993).
- 48 מינהל מקרקעי ישראל **דין וחשבון על פעולות מינהל מקרקעי ישראל לשנת 1999/2000** 50 (2001).
- 49 שני השינויים נעשו במסגרת ס' 11 ו-12 לחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2006), התשס"ו-2006, ס"ח 306.
- 50 ס' 13 לחוק מינהל מקרקעי ישראל (תיקון מס' 7), התשס"ט-2009, ס"ח 318.
- 51 פרשת **דרור**, לעיל ה"ש 31, פס" 39 לפסק-דינה של הנשיאה (בדימ') ביניש.
- 52 **דוח ממ"י 2012**, לעיל ה"ש 2, בעמ' 71-72.
- 53 משרד האוצר **הצעת תקציב לשנים 2011-2012 - מנהל מקרקעי ישראל** 63 (2010) (עותק שמור בידי המחבר).
- 54 "רשות המרעה", אתר משרד החקלאות ופיתוח הכפר - www.moag.gov.il/agri/yhidotmisrad/reshut_technun/ technun_calcali/rashut_miree/default.htm

- 55 החלטה מס' 1, לעיל ה"ש 36, פרק א, ס' 4א.
- 56 שם, פרק א, ס' 1.
- 57 שם, פרק א, ס' 7.
- 58 החלטה 979 של מועצת מקרקעי ישראל "קביעת הזכויות למגורים בחלקת המגורים בישובים חקלאיים שהם מושב עובדים, כפר שיתופי, מושב שיתופי, קיבוץ או אגודה חקלאית שיתופית" (27.3.2007). ההחלטה הוחלפה בהחלטות מאוחרות יותר שתוננן דומה.
- 59 החלטה 1101 של מועצת מקרקעי ישראל "שימוש לתעסוקה לא חקלאית בחלקת המגורים של הנחלה" (27.3.2007), כפי שתוקנה בהחלטה 1265 של מועצת מקרקעי ישראל (29.10.2012).
- 60 בג"ץ 1027/04 פורום הערים העצמאיות נ' מועצת מקרקעי ישראל (פורסם בנבו, 19.6.2011).
- 61 בג"ץ 244/00 עמותת שיח חדש, למען השיח הדמוקרטי נ' שר התשתיות הלאומיות, פ"ד נו(6) 25 (2002).
- 62 החלטה 1023 של מועצת מקרקעי ישראל "הפסקת חכירה בקרקע חקלאית - כללים לקביעת פיצוי בעד קרקע חקלאית המוחזרת לחזקת מינהל מקרקעי ישראל" (2.5.2005).
- 63 החלטה 1285 של מועצת מקרקעי ישראל "הפסקת חכירה בקרקע חקלאית שיעודה שונה למסרת מגורים ותעסוקה" (3.6.2013) (החליפה את החלטות 1222 ו-1265).
- 64 ס' 4 לחוק מקרקעי ציבור (פינוי קרקע), התשמ"א-1981, כפי שתוקן בס' 46 לחוק המדיניות הכלכלית לשנים 2011 ו-2012 (תיקוני חקיקה), התשע"א-2010, ס"ח 189.
- 65 מינהל מקרקעי ישראל - הודעות הדוברת "החלטות מועצת מקרקעי ישראל מהיום" (ההחלטה בנוגע ל"פדיון קרקע חקלאית לצרכי תעסוקה" (29.10.2012) www.mmi.gov.il/HodaotmmiInt/show_h.asp?key=1238&CodeMaarecet=1 (פדיון באזור המרכז הניב 2,500 יחידות דירו); סקירת מנהל מקרקעי ישראל לפני הוועדה לבחינת מדיניות הממשלה בקרקע החקלאית (31.5.2012).
- 66 מנהל מקרקעי ישראל "הבדואים בנגב" 1 (2007) www.mmi.gov.il/Osh/Aspx/DownloadTofes.aspx?Maarechet=71&TofesId=76&UserId=323&RO=True
- 67 דוח הוועדה להצעת מדיניות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב 34'28 (2008) www.moch.gov.il/SiteCollectionDocuments/odot/doch_goldberg/Doch_Vaada_Shofet_Goldberg.pdf
- 68 הצעת חוק להסדרת התיישבות בדואים בנגב, התשע"ג-2013, ה"ח הממשלה 316.
- 69 משרד ראש הממשלה "התכנית להסדרת התיישבות הבדואים בנגב" פרק ב ("תהליך מתן התמורות") (2012) www.pmo.gov.il/policyplanning/Documents/hasdaraHoveretHeb.pdf



ב: הערכת ניהולם של מקרקעי המדינה על ידי הממשלות לדורותיהן גדעון ויתקון

א. מבוא

אכן, למן הקמתו של מנהל מקרקעי ישראל לקה המנגנון המנהלי בקשיים ובכשלים ביורוקרטיים. היה קושי להשתלט על סבך של זכויות בעלות ואינטרסים צולבים ונוגדים של בעלים, חוכרים, בני-רשות וסתם מחזיקים ללא הסדר משפטי.

שלטונות המנדט הבריטי הותירו אחריהם מערכת ניהול מקרקעין מסודרת ביותר. משפט המקרקעין נסמך על חוק הקרקעות העות'מאני ועל רישום בספרי האחוזה על-פי פקודת הסדר הקרקעות משנת 1929. עסקות במקרקעין נרשמו סמוך לביצוע העסקה, ולעסקה שלא נרשמה לא היה תוקף. אך לאחר הקמת המדינה הופר הסדר. מלחמת העצמאות וגלי העלייה הגדולים שהגיעו לארץ יצרו הסדרים זמניים שאפשרו מסירה מיידית של קרקע ללא חכירה מסודרת. מאז נהפך הזמני לקבוע, וחכירה לא-מסודרת ולא-מוסדרת נהפכה לנורמה הנסמכת על דיני היושר (בר-רשות) שהושאלו מהמשפט האנגלי.

הקמת מנהל מקרקעי ישראל בשנת 1960 הייתה ציון-דרך בניהול מקרקעי המדינה. לראשונה נוצר גוף מרכזי המחזיק בידיו את רוב-רובה של בעלות הקרקע, ונוצר כלי המאפשר למדינה להעמיד קרקעות על-פי צרכיה המיוחדים: הקמת שכונות וערים חדשות לקליטת עלייה, הקמת התיישבות כפרית לחיזוק ההגנה על גבולות הארץ, והקצאת קרקע לתעשייה ולמקורות תעסוקה אחרים. ריכוז ניהולם של מקרקעי הציבור ביד אחת, לאחר שנים שבהן הם נוהלו על-ידי שלושה גורמים שונים (קרן קיימת לישראל, רשות הפיתוח ומשרד האוצר), אפשר לממשלה להגשים את מדיניותה בזריזות ובמהירות. כיום, בחלוף יותר מיובל שנים, רבים שואלים אם לא קם הגולם על יוצרו, ואם לא צמח כאן מונופול מסורבל המקשה את פיתוח הארץ, בניגוד ליעדיו המקוריים.

”העברת הבעלות במקרקעי ישראל לחוכרים נוגעת כמעט אך ורק בחוכרים עירוניים של קרקע למגורים בבנייה רוויה.”

ככל שהמנהל הציבורי בישראל התפתח והשתכלל, גברה התרעומת על מידת הסרבול והביורוקרטיה בניהול מקרקעי ישראל. בעקבות הביקורת החליטה ממשלת ישראל, בשנת 2009, על ”רפורמה במקרקעי ישראל”, שנועדה להפריט את הבעלות הציבורית בחלק ממקרקעי ישראל. בהתאם תוקנו חוק מקרקעי ישראל, התש”ך-1960, וחוק מינהל מקרקעי ישראל, התש”ך-1960 (להלן, כשמו כיום: חוק רשות מקרקעי ישראל).¹

אך היה זה מעט מדי: העברת הבעלות במקרקעי ישראל לחוכרים נוגעת כמעט אך ורק בחוכרים עירוניים של קרקע למגורים בבנייה רוויה (להבדיל מצמודי-קרקע) בחכירה מהוונת. לקבוצת חוכרים זו היו ממילא תנאי חכירה הקרובים מאוד לבעלות מלאה: חכירה ל-196 שנים, פטור מדמי חכירה ומכל תשלום אחר לרשות מקרקעי ישראל (דמי היתר, דמי הסכמה), ללא כל תלות או צורך בשירות כלשהו מרשות מקרקעי ישראל. הרפורמה הועילה לחוכרים אלה, אך לא תרמה מספיק להקטנת המעורבות הממשלתית בניהול הקרקע או להרחבה משמעותית של שיווק קרקע למטרות בנייה למגורים, כפי שהתחייב ממשבר הדיור. כמו-כן, הרפורמה לא ציידה את רשות מקרקעי ישראל בסמכויות הדרושות לשם פיתוח הארץ, בנייה בהיקפים גדולים, מכירת קרקעות ועוד, כפי שנראה להלן.

”הרפורמה לא תרמה מספיק להקטנת המעורבות הממשלתית בניהול הקרקע או להרחבה משמעותית של שיווק קרקע למטרות בנייה למגורים, כפי שהתחייב ממשבר הדיור. כמו-כן, הרפורמה לא ציידה את רשות מקרקעי ישראל בסמכויות הדרושות לשם פיתוח הארץ, בנייה בהיקפים גדולים, מכירת קרקעות ועוד.”

1. תפקידה של רשות מקרקעי ישראל

עד לשנת 2009 – כמעט יובל שנים מאז הוקם מנהל מקרקעי ישראל (להלן: המנהל) – לא הוגדרו בחוק המטרות והיעדים של ניהול מקרקעי ישראל. יעדי המנהל, אם היו כאלה, הוגדרו בהחלטות ממשלה ובדברי הסבר לחוברת התקציב השנתי של המנהל. כל שנאמר בחוק על המדיניות הקרקעית היה המשפט הבא:

”הממשלה תמנה מועצת מקרקעי ישראל, שתקבע את המדיניות הקרקעית שלפיה תפעל הרשות, תפקח על פעולות הרשות ותאשר הצעת תקציבה שייקבע בחוק.”²

מועצת מקרקעי ישראל החליטה בשנת 1965 על מדיניות הקרקע על בסיס דוח של ועדת מנכ”לים שהיו חברי מועצת מקרקעי ישראל.³ החלטה זו, שהייתה החלטה מס’ 1 של המועצה, קיבלה תוקף של החלטת ממשלה, והיוותה את

נוסף על כך, על הרשות לקבוע את התנאים שעל-פיהם יימסרו מקרקעי ישראל. יש מחלוקת בשאלה אם מתפקידה של הרשות להיות מעורבת גם בקביעת שימושי הקרקע, בדרך של קביעת סייגים לשימושים מותרים ואסורים. בפועל, רשות מקרקעי ישראל מתערבת בקביעת שימושי הקרקע במיוחד במגזר הכפרי. למשל, היא קובעת מגבלות לגבי מספר יחידות הדיור המותרות במשק חקלאי, אוסרת הקמת מבני משק בשטחים חקלאיים שהם מחוץ לחלקת המגורים במושב או בקיבוץ, ומגבילה את הבנייה למגורים ביישובים כפריים. פסיקת בתי-המשפט תומכת בדרך-כלל בגישה הגורסת כי מתפקידה של רשות מקרקעי ישראל לדאוג לניצול יעיל של הקרקע, בהיותה נכס ציבורי ומשאב המצוי במחסור.

לסיכום, הציפיות מרשות מקרקעי ישראל מתמקדות בשלושה עניינים: (א) שיווק זכויות בנייה בקרקעות שלא נבנו בתחום העירוני, ובכלל זה גם קרקעות המיועדות לפינוי ולבנייה מחדש; (ב) ניהול קרקעות המשמשות לחקלאות ולהתיישבות הכפרית; (ג) שמירה על שטחים פתוחים שאין להם ניצול כלכלי-מסחרי.

”יש מחלוקת בשאלה אם מתפקידה של הרשות להיות מעורבת גם בקביעת שימושי הקרקע, בדרך של קביעת סייגים לשימושים מותרים ואסורים. בפועל, רשות מקרקעי ישראל מתערבת בקביעת שימושי הקרקע.”

התשתית למדיניות של המנהל ורשות מקרקעי ישראל. אחרי החלטה מס' 1 קיבלה מועצת מקרקעי ישראל עוד כ-1,400 החלטות, אשר רובן היו שינוי להחלטה זו.

חלק לא-מבוטל מהחלטות המועצה נוצרו בהליך של חקיקה שיפוטית, דהיינו, החלטה של ערכאת שיפוט בהליך של בג"ץ או ערעור אזרחי. כך, חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, התקבל בעקבות עתירתו של חבר-הכנסת פורז נגד שר הבינוי והשיכון בעניין הקצאת קרקע לעמותות של חרדים;⁴ איסור ניגוד עניינים של חברי מועצת מקרקעי ישראל נקבע בתיקון לחוק בעקבות פסיקת בג"ץ,⁵ ועוד ועוד. התפתחות משפטית אחרת הייתה כאשר בעקבות עתירה שהגישו הקשת הדמוקרטית המזרחית ואחרים, ביטל בג"ץ את החלטותיה של מועצת מקרקעי ישראל שעניינן פיצוי בעת שינוי ייעוד של קרקע חקלאית.⁶

בפסיקה נקבע כי רשות מקרקעי ישראל היא נאמן של בעלי הקרקע: המדינה, רשות הפיתוח וקרן קיימת לישראל (להלן: הקרן הקיימת). תפקיד ראשון במעלה המוטל על רשות מקרקעי ישראל הוא השמירה על מקרקעי הלאום. שמירה על מקרקעין פירושה, בראש ובראשונה, הגנה מפני מסיגי-גבול ופולשים, ובכלל זה הגנה מפני תפיסת שטחים שהוזנחו (למשל, בעקבות העברת מחנות צבאיים), אך גם מניעת זיהום תעשייתי של קרקעות (זיהום אסבסט, זיהום דלקים, זיהום שטחים שהיו בידי התעשייה הצבאית וכיוצא בהם), מניעת בנייה שחורגת מהתנאים של חוזה החכירה, ומניעת שימוש מסחרי לא-חקלאי בקרקע שנמסרה לשימוש חקלאי. תפקיד זה אינו ממולא כראוי: בדוחות השנתיים של מבקר המדינה עולות תדיר טענות על הזנחת השמירה על מקרקעי הלאום.

”הדגיש השר אולמרט כי קרקע אינה מקור להכנסות המדינה אלא משאב לאומי לפיתוח ולקידום יעדי הממשלה.”

בכל הרמות (הארצית, המחוזית והמקומית) תהיה בידי מנהל התכנון שבמשרד הפנים, ואילו האחראיות לתכנון המפורט תהיה בידי מנהל מקרקעי ישראל, משרד הבינוי והשיכון, הרשויות המקומיות ומשרדי ממשלה אחרים, לפי העניין. בד בבד עם העברת האחראיות לתכנון המתארי אל מנהל התכנון, תועבר אליו גם האחראיות לעמידה ביעדים הכמותיים בתכנון המתארי של יחידות הדירור והשימושים הנלווים (שטחי ציבור, מבני ציבור וכיוצא בהם).

עוד המליצה הוועדה על העברה הדרגתית של האחראיות לפיתוח תשתיות עירוניות בפרויקטים במקרקעי ישראל לרשויות המקומיות, ועל חלוקת גיאוגרפית של הפעילות בין מנהל מקרקעי ישראל למשרד הבינוי והשיכון: המשרד יתכנן תוכניות מפורטות ויפתח פרויקטים באזורי עדיפות לאומית, יישובים חדשים (ככל שאושרו) ופרויקטים להתחדשות עירונית, וכן יטפל בפרויקטים לזכאים ולאוכלוסיות מיוחדות; ואילו המנהל יטפל בפיתוח באזורים אחרים.

בעקבות עבודת הוועדה נעשו שינויי חקיקה, שנועדו להפוך את הרשות החדשה לכלי אפקטיבי ליישום מדיניות הממשלה. התיקון משנת 2009 קבע לראשונה כי "נציגי הממשלה במועצה [=מועצת מקרקעי ישראל] יהיו כפופים למדיניות הממשלה, כפי שבאה לידי ביטוי בהחלטותיה"⁹. גם מספרם של חברי המועצה והרכבם שונה: עד לתיקון האמור עמד מספרם

2. הרפורמה: ממנהל מקרקעי ישראל לרשות מקרקעי ישראל

החלטת הממשלה בשנת 2009 על רפורמה במנהל מקרקעי ישראל באה לתקן כשלי ניהול בדרך של ארגון מחדש של מנהל מקרקעי ישראל (תחת הכותרת החדשה "רשות מקרקעי ישראל"), תוך החלפת הצמרת הניהולית של המנהל, פיטורי עשרות עובדים וקליטה של עובדים אחרים במקומם. תיקוני החקיקה התואמים של הכנסת נועדו להשיג את היעדים בדרך של הגדרה מחודשת של תפקידיה של רשות מקרקעי ישראל, שינוי ההרכב ודרך הפעולה של מועצת מקרקעי ישראל, והרחבת האפשרות להקניית בעלות מלאה בקרקע לחוכרי הרשות.

שורשיהן של ההחלטות הללו בדוח ועדת גדיש משנת 2005⁷ ועדת גדיש הוקמה בשנת 2004, בתקופתה של ממשלת שרון, על-ידי שר התעשייה, המסחר והתעסוקה אהוד אולמרט. בעקבות קבלת הדוח הדגיש השר אולמרט כי "המשימה העיקרית הנדרשת במנהל מקרקעי ישראל כיום היא שיווק הקרקע: שיפור ביכולות השיווק ובתוצאות השיווק ישפיעו השפעה מכרעת על שוק הנדל"ן, על הכנסות המדינה ועל כל כלכלת ישראל, וכי קרקע אינה מקור להכנסות המדינה אלא משאב לאומי לפיתוח ולקידום יעדי הממשלה"⁸. בהתאם לכך נקבע בהחלטות הממשלה כי מנהל מקרקעי ישראל ירכז את פעילותו בשלושה תחומים עיקריים: רישום הקרקע, שמירה על הקרקע ו(בעיקר) שיווק קרקעות. זאת, גם במחיר ויתור על תחומים אחרים שהמנהל עוסק בהם כיום. אגב שינוי זה ביקשה הממשלה לבצע ייעול מבני וארגוני של המנהל.

ועדת גדיש המליצה כי תיערך חלוקה מחדש של האחראיות בתחום התכנון בין הגורמים הממשלתיים, כך שהאחראיות לתכנון המתארי

- (2) רכישת קרקעות וסיוע למדינה בהפקעת קרקעות לפי כל דין, לרבות למטרות סביבתיות;
- (3) שמירת זכויותיהם של הבעלים במקרקעי ישראל;
- (4) קידום הרישום של הזכויות במקרקעי ישראל בפנקסי המקרקעין;
- (5) מתן שירותים לבעלי זכויות במקרקעי ישראל ככל הנדרש, לצורך ניהול זכויותיהם או מימושן;
- (6) פרסום מידע בקשר למקרקעי ישראל, לרבות פרטים על הסכמי הרשות לגבי מקרקעין שבניהולה, וכן נתונים בדבר זמינותם של מקרקעי ישראל לתכנון, לפיתוח ולשמירה על שטחים פתוחים;
- (7) כל תפקיד אחר הנוגע לניהול מקרקעי ישראל, המוטל עליה לפי כל דין או לפי החלטת הממשלה.

ב. תרומתה של רשות מקרקעי ישראל למשבר הנדל"ן

בישראל של שנות האלפיים נוצר מצב קיצון של עלייה במחירי הדיור, עד כדי כך שמאובלוסיות לא-מעטות נמנע דיור בר-השגה. כידוע, יש חילוקי-דעות בין המומחים בנוגע לשאלה מה גרם להאמרתם של מחירי הדיור ומה הפתרון או המוצא מהמצוקה, וייתכן בהחלט שמדיניותה והתנהלותה של רשות מקרקעי ישראל הן רק מרכיב אחד מני רבים.

ובכל-זאת, לרשות יש השפעה רבה על היצע הקרקעות ועל מחירן. כרקע לדברים חשוב לעמוד על השינוי שחל במדיניות הממשלה בשנים האחרונות. בעבר הייתה מדיניות הממשלה להגביל את הבנייה באזורי הביקוש, על-מנת להפנות את האוכלוסייה לאזורי

של חברי המועצה על 24 לפחות, ומחציתם מונו על-פי המלצתה של הקרן הקיימת. הייתה במועצה נציגות נכבדה לתנועות ההתיישבות, ואף מונו נציגים שיש להם זיקה כזו או אחרת לשר הממנה או ליושב-ראש הקרן הקיימת. בתיקון משנת 2009 נקבע כי במועצת מקרקעי ישראל יכהנו שמונה נציגים של משרדי ממשלה ועוד שני נציגים של הקרן הקיימת מקרב עובדי הקרן או מקרב חברי הדירקטוריון שלה.¹⁰ באופן זה הובטח שהחלטות ממשלה הנוגעות בקרקעות המדינה יאושרו באופן אוטומטי כמעט במועצת מקרקעי ישראל.

במסגרת הרפורמה גם נקבעו לראשונה, בסעיף וא לחוק רשות מקרקעי ישראל, מטרותיה של הרשות:

"רשות מקרקעי ישראל תפעל, במסגרת תפקידיה –

(1) לניהול מקרקעי ישראל כמשאב לשם פיתוחה של מדינת ישראל לטובת הציבור, הסביבה והדורות הבאים, ובכלל זה להשאת עתודות קרקע מספיקות לצרכיה ולפיתוחה של המדינה בעתיד, תוך איזון ראוי בין צורכי שימור לצורכי פיתוח, ובין שיווק קרקע לשמירה על עתודות קרקע לצורכי ציבור;

(2) לקידום התחרות בשוק המקרקעין ולמניעת ריכוזיות בהחזקת מקרקעין."

בסעיף 2א לחוק הוגדרו התפקידים ביתר פירוט:

"אלה תפקידי הרשות:

(1) הקצאת קרקעות למטרות מגורים, דיור בר-השגה, דיור ציבורי, תעסוקה, שטחים פתוחים ולמטרות אחרות, במקומות ובהיקפים הנדרשים על פי צורכי המשק, החברה והסביבה, לרבות צרכים עתידיים;

”בעבר הייתה מדיניות

הממשלה להגביל את הבנייה באזורי הביקוש, על מנת להפנות את האוכלוסייה לאזורי הפריפריה.”

הפריפריה. בשנת 2004 החליטה ממשלת ישראל לאשר את תוכנית המתאר הארצית (תמ”א) 35, אשר נועדה, בין היתר, לתת “מענה תכנוני לצרכי הבנייה והפיתוח של מדינת ישראל, תוך הכוונת עיקר הפיתוח למרקמים עירוניים וצמצום תופעת הפרבור”, ואשר הכריזה על “מתן עדיפות לפיתוח ירושלים כבירת ישראל, הגליל והנגב – בדגש על מטרופולין באר שבע שיהווה מנוף לפיתוחו”. משכך הופנו בעבר מאמצי השיווק של מנהל מקרקעי ישראל אל באר-שבע, אשקלון, הקריות וכרמיאל, ונוצר מחסור בהיצע של קרקע למגורים באזורי מרכז הארץ, במקומות שיש בהם גם היצע של תעסוקה.

כיום המדיניות היא לקדם שיווק קרקע בתל-אביב ובנתניה, ולקדם הסכמים עם הצבא על פינוי מחנות הנמצאים בשולי ערים. הדוח השנתי של רשות מקרקעי ישראל לשנת 2012 מלמד כי הרשות מאמינה שהצפת היצע הקרקע באזורי ביקוש תוביל לירידה משמעותית במחירי הקרקע לדירה, ומכאן לירידה במחירי הדירה.

אין לתלות אפוא ברשות מקרקעי ישראל את כלל הסיבות למשבר הנדל”ן. עם זאת, אי-אפשר לפטור את הרשות מתרומתה למשבר. משבר הנדל”ן של שנות האלפיים נוצר ללא גל עלייה בלתי-צפוי או ריבוי פתאומי באוכלוסייה, והוא תוצאה של התנהלות מחדלית רבת שנים שבמסגרתה לא הוכנו די עתודות קרקע

”משכך הופנו בעבר מאמצי

השיווק של מנהל מקרקעי ישראל אל באר שבע, אשקלון, הקריות וכרמיאל, ונוצר מחסור בהיצע של קרקע למגורים באזורי מרכז הארץ, במקומות שיש בהם גם היצע של תעסוקה.”

לתכנון ולפיתוח, כמו-גם בשל מדיניות שיווק של זכויות בנייה המכוונת להשאת רווחים. עניינים אלה הם באחריותן של הממשלה ושל רשות מקרקעי ישראל. הממשלה – בתפקידה כמְאָסֵדֵר (רגולטור) האחראי לתכנון ולהעמדת עתודות קרקע לשם מניעת כשלי שוק – קובעת מדי שנה יעדי תכנון קרקע ויעדי שיווק קרקע: התכנון והשיווק משולבים זה בזה, שכן רק קרקע מתוכננת ניתנת לשיווק.

אך יעדים אלה אינם מתממשים. מועצת מקרקעי ישראל נדרשת שוב ושוב לתקן את החלטות המועצה, מאחר שאלה אינן מניבות את התוצאות הרצויות. חלק מהבעיה נובע מכך ששיווק הקרקע נעשה על-ידי רשות מקרקעי ישראל באופן שנועד להגדיל את ההכנסות מהקרקע, וזאת באמצעות פרסום מכרזים למסירת זכויות פיתוח ובנייה עם “מחירי-מינימום”, באמצעות פרסום מכרזים במנות קטנות מדי פעם וכיוצא באלה. מדיניות זו מעכבת את הגדלת ההיצע ותורמת למשבר הדירה.

יתר על כן, החל באמצע שנות השמונים, כאשר יושמה בהדרגה מדיניות ההיוון (שטוסבר בהרחבה בחלק הבא), התפתח מנהל מקרקעי ישראל לכלל מקור הכנסה חשוב ביותר

ג. המדיניות הקרקעית של רשות מקרקעי ישראל

כאמור, רשות מקרקעי ישראל¹¹ עוסקת הן בניהול קרקעות והן בשיווקן. בחלק זה נסקור את מדיניותה של הרשות בשני תחומים אלה.

1. ניהול קרקעות שבבעלותה של רשות מקרקעי ישראל

(א) רקע: איסור מכירת קרקע ו"היוון"

עד לחקיקת חוק-יסוד: מקרקעי ישראל היו המדינה (על-פי חוק נכסי המדינה, התשי"א-1951) ורשות הפיתוח (על-פי חוק רשות פיתוח (העברת נכסים), התשי"ב-1950) רשאיות למכור קרקע בבעלות מלאה. חוק-יסוד: מקרקעי ישראל אוסר מכירה גמורה של מקרקעי המדינה, והוא נחקק על-פי דרישתה של הקרן הקיימת, כאשר אדמותיה הועברו לניהולו של מנהל מקרקעי ישראל.

אכן, בפרק ב של החלטת מועצת מקרקעי ישראל משנת 1965¹² נקבע כי קרקע עירונית תימסר בדרך של חכירה בלבד. דמי החכירה שנקבעו בשנת 1965 היו בשיעור של 5% לשנה בקרקע עירונית, ובשיעור של 2% משווי ההכנסה השנתית הנקייה בקרקע לחקלאות. כן נקבע כי במסירת קרקע לשימושים ציבוריים יהיו דמי החכירה בשיעור של 2% לשנה. נוסף על כך אימצה מועצת מקרקעי ישראל את העיקרון של תשלום "דמי הסכמה" – סכום קבוע המשולם בעבור ההסכמה להעביר זכויות חכירה. תקופת החכירה נקבעה ככלל ל-49 שנים.

שיעורים אלה של דמי החכירה היו דומים לאלה שהיו נהוגים עוד קודם לכן בחוזי החכירה של הקרן הקיימת. בשנות החמישים, עוד לפני הקמתו של מנהל מקרקעי ישראל, התאפשר לחוכרים לשלם מראש 40% או 80% משווי הקרקע, אשר ייחשבו "דמי חכירה ראשוניים"

לממשלה ולקרן הקיימת. הכנסותיה של רשות מקרקעי ישראל הן כ-5-7 מיליארד שקלים בשנה. להכנסות בסדר-גודל כזה ממכירת זכויות בנייה יש תרומה ישירה ליוקר הדיור והבנייה. רוכשי הדירות נדרשים לשלם לרשות מקרקעי ישראל בעבור שנים רבות קדימה לתקופה ארוכה ביותר. עוד לא נולד החוכר שיחיה 196 שנים, ומעטים הם אלה שתוחלת החיים שלהם היא 96 שנים. גם לבעלי הקרקע (המדינה והקרן הקיימת) נוצר הפסד עצום בגלל חוסר היכולת לגבות דמי חכירה ריאליים בהתאם לשווי הקרקע שבבעלותם. דברים אלה נאמרים במשוער, שכן רשות מקרקעי ישראל ובעלי הקרקע – המדינה, רשות הפיתוח וקרן קיימת לישראל – אינם מפרסמים מאזן שנתי של שווי הקרקע שבבעלותם או בניהולם.

ייתכן שראוי ללמוד מהצלחת ההתיישבות ביהודה ושומרון, על-אף המגבלות המדיניות והפוליטיות הקשות המוטלות על התיישבות זו. כאן רשות מקרקעי ישראל אינה מעורבת בתהליך: הקרקע למגורים נמסרת בחינם או במחירים מופחתים, פיתוח התשתית הוא באחריותם של גורמים אזוריים שיש להם עניין לא לנפח מחירים, והתוצאה היא תנופת בנייה חרף כל הקשיים.

**"משבר הנדל"ן של שנות
האלפיים הוא תוצאה של
התנהלות מחדלית רבת
שנים שבמסגרתה לא
הוכנו די עתודות קרקע
לתכנון ולפיתוח, כמו גם
בשל מדיניות שיווק של
זכויות בנייה המכוונת
להשאת רווחים."**

עירונית צמודת-קרקע, ובהדרגה היא מתרחבת גם לבנייה במגזר הכפרי (בנייה לפעילות לא-חקלאית, בנייה למגורים לא בנחלה חקלאית, הרחבת בנייה למגורים בנחלות חקלאיות מעל 160 מ"ר). באזורי פריפריה נאלצה הממשלה – ובעקבותיה גם מועצת מקרקעי ישראל – להעניק "הנחות" בדמי החכירה המהוונים. מדיניות ההנחות התרחבה גם ליישובים במרכז הארץ אשר מסיבות כאלה ואחרות נקבעה להם עדיפות לאומית.

במשך השנים התהווה בליל של שיטות חישוב של דמי חכירה, ונוצר מצב שבו דיירים שכנים משלמים דמי חכירה שונים בשל מדיניות התשלום שנהגה במועד שבו רכשו את זכויות החכירה. כתוצאה מכך נאלץ מנהל מקרקעי ישראל להכיר בכל החוכרים העירוניים הוותיקים כאילו רכשו זכויות חכירה בשיעור השווה ל-80% משווי הקרקע, וכדי להשלים את זכויות החכירה ולהינתק מהמנהל, נדרשו החוכרים להוסיף תשלום חד-פעמי של 3.75% במבצע היוון (כיום 5.5%), אשר ייחשבו להם כאילו שילמו דמי חכירה מראש לתקופה של 98 שנים בבנייה עירונית צמודת-קרקע ולתקופה של 196 שנים בבנייה עירונית רוויה.

ההיוון כדרך להפרטת הבעלות אינו שונה במהותו מן הדרך שבה הכנסייה הקתולית מתמודדת עם האיסור החל על מכירת מקרקעיה. כאשר הכנסייה נדרשת לממן את פעילותה בדרך של מכירת קרקע, היא עושה זאת על-ידי החכרת הקרקע ל-999 שנה, בחוזה חכירה קצר המקנה לחוכר את כל הזכויות הקיימות והעתידיות בקרקע. גם הקרן הקיימת עצמה לא נותרה נאמנה לאיסור מכירת הקרקעות שלה, ופתרה את מגבלות האיסור באמצעות הקמת חברה-בת בשם "הימנותא", המנהלת את הקרקע כאילו הייתה בבעלות פרטית.

בעבור כל תקופת החכירה. דמי החכירה השנתיים הוחלו רק על יתרת שווי הקרקע שלא שולם דבר בעבורה. מנקודת-ראותו של החוכר, התשלום מראש זיכה אותו בהגנה מפני האמרת דמי החכירה בשל עדכוני אינפלציה ועליית שווי הקרקע. מנקודת-ראותו של המחכיר, ובעיקר הקרן הקיימת, תשלום דמי החכירה הראשוניים סיפק פתרון למצוקת המזומנים בדרך של שיתוף החוכר בעלות רכישה של הקרקע, מבלי לשבור את העיקרון שקרקע אינה נמכרת ומבלי ליצור שיתוף במקרקעין (מושעא) בין המחכיר לחוכר.

בשנת 1973, בעשר שנים לאחר הקמת המנהל, נמצאה חלופה להפרטת הבעלות בקרקע בדמות ה"היוון". היוון הוא תשלום מראש של דמי חכירה לכל תקופת החכירה. "ההיוון" הוא מעין העברת הבעלות לידי החוכרים תוך השארת בעלות שיווית מוגבלת ביותר בידי הבעלים הרשומים של הקרקע. מדיניות ההיוון בבנייה עירונית רוויה (בניין מגורים שבו לכל-הפחות שתי קומות וארבע יחידות דיור) באה כתרופה לחוסר יכולתו של המנהל לשרת את ציבור החוכרים העירוניים. תשלום מראש של דמי החכירה לכל תקופת החכירה פטר את המנהל מלהיפגש עם החוכרים העירוניים בדורות הבאים.

כדי לעודד את החוכרים להוון את זכויות החכירה, ניתנו (וניתנות גם בהווה) הטבות מפליגות. במקום דמי חכירה שנתיים, הנקובים בחוזה החכירה, בשיעור של 5% משווי הקרקע לשנה, משלמים תשלום חד-פעמי של 5.5% לכל תקופת החכירה של 196 שנים, שכמוהם בצמיתות. נוסף על כך ויתרה מועצת מקרקעי ישראל על תשלום "דמי הסכמה" בעת העברת זכויות בחכירה מהוונת. בבנייה רוויה ויתרה המועצה גם על תשלום "דמי היתר" בעבור תוספת זכויות בנייה. במהלך השנים הורחבה מדיניות ההיוון גם לבנייה

”בהחלטה מס’ 1 של מועצת מקרקעי ישראל, המגדירה את מדיניות ניהול הקרקע בארץ, נאמר כי קרקע עירונית תימסר רק לאחר שהושלם תיכנונה ורק לשימוש ליעוד שנקבע לה בתכנון.”

לגבי הקצאות קרקע חדשות, ההיוון בבנייה רוויה למגורים הוא למעשה מכירה מלאה של מלוא זכויות השימוש הקיים והעתידי בקרקע. מכאן ואילך לא יחולו על החוכר תשלומים בלשהם לרשות מקרקעי ישראל, וגם אם בסופו של דבר תירשם הבעלות על שם החוכר, ייעשה הדבר חינם אין כסף.

(ב) קרקע עירונית

מדיניות הקרקע בתחום העירוני מכוונת זה שנים להקטנת מעורבותו של המנהל, עד כדי הפרטה מלאה או כמעט מלאה של הבעלות בקרקע עירונית.

רשות מקרקעי ישראל מעבירה בעלות לחוכרים העירוניים, אך בפועל הרשות, ולפניה מנהל מקרקעי ישראל, לא נקטו מדיניות של מכירת קרקעות ככלי לשיווק ולפיתוח של קרקעות עירוניות. לעניין זה יש חשיבות מיוחדת בקידום אזורי תעשייה ותעסוקה. יזם המבקש לקדם מיזם במקרקעי ישראל יתקשה לקדם את יוזמתו בכללים שנקבעו בהחלטות של מועצת מקרקעי ישראל, כפי שנראה מייד.

בהחלטה מס’ 1 של מועצת מקרקעי ישראל, המגדירה את מדיניות ניהול הקרקע בארץ, נאמר כי ”קרקע עירונית תימסר רק לאחר שהושלם תיכנונה ורק לשימוש ליעוד שנקבע לה בתכנון. הקרקע תימסר בשלב ראשון בדרך של הרשאה בלבד ואילו החכרת הקרקע תיעשה רק אחר שיושלם פיתוחה והבניה עליה בהתאם ליעודה”¹³. אולם למן תחילת שנות התשעים בוטלה האפשרות למסור קרקע בהרשאה, בשל המגבלות שהוטלו במסגרת חוק חובת המכרזים. יתר על כן, בהחלטה גם נקבע מפורשות כי ”על פי המלצת מנהל מינהל מקרקעי ישראל תהיה רשאית המועצה לשחרר את המינהל מחובת מסירת קרקע על פי מכרז פומבי”¹⁴, אך לא כך נוהגת רשות מקרקעי ישראל מאז נחקק חוק חובת המכרזים.

מכשול נוסף ניצב בפני המבקש לשנות ייעוד של קרקע עירונית – בקשה שהיא נדירה יחסית. המקרה הרגיל הוא מוסד ציבורי, דוגמת אגודת ספורט, המבקש לפעול ביזם ולשנות את ייעוד הקרקע שברשותו למגורים או לתעסוקה, כדי להמשיך לפעול במקום מתאים יותר. מדיניות הקרקע קובעת כי אם ”שונה יעודה של קרקע עירונית או שונה היקף אפשרויות השימוש בקרקע, הרשות בידי המחזיק בקרקע לנצל לפי יעודה החדש. חוכר המבקש לנצל

”נקבע מפורשות כי על פי המלצת מנהל מינהל מקרקעי ישראל תהיה רשאית המועצה לשחרר את המינהל מחובת מסירת קרקע על פי מכרז פומבי, אך לא כך נוהגת רשות מקרקעי ישראל מאז נחקק חוק חובת המכרזים.”

”על פי המדיניות בארץ קרקע חקלאית מוכרת במסגרת של נחלות.”

למעשה, הקביעה כי במושב יוחרו נחלות בתיאום עם האגודה, וכי בקיבוץ הן יוחרו לקיבוץ, תורגמה לכך שהקרקע נמסרת אך ורק לאגודות שיתופיות, ומי שאינו חבר אגודה או אינו מעוניין להיות חבר באגודה שיתופית לא יוכל להיות מתיישב חקלאי החוכר ממקרקעי ישראל. בהחלטת המדיניות משנת 1965 נאמר כי מועצת מקרקעי ישראל תהיה רשאית לקבוע את המקרים שבהם תוכר קרקע חקלאית לא בדרך של נחלה. ככל שנקבעו כללים כאלה בעבר, אין להם כל תוקף מעשי.

על-פי מדיניותה של מועצת מקרקעי ישראל, ”חוכר של קרקע חקלאית חייב להתגורר בנחלה ולנצלה ולעבדה ברציפות ובקביעות למטרות לשמן הוחרה הקרקע.”¹⁶ עוד נקבע כי ”באגודה שיתופית שהיא מושב עובדים לא תימסר הקרקע ליורשים, אלא בתאום עם האגודה.”¹⁷ כמו-כן, ”חוכר של קרקע חקלאית לא יהיה רשאי להחכיר החכרת משנה קרקע חקלאית שנמסרה לו”,¹⁸ וכן ”מתנחל ובני משפחתו הסמוכים על שולחנו לא יהיו זכאים להחזיק יותר מנחלה אחת על מקרקעי ישראל. הגיעה כדין לידי חוכר כאמור יותר מנחלה אחת, יהיה הוא חייב להותיר בידו נחלה אחת בלבד והיתר להחזיר למחכיר.”¹⁹ כללים אלה מתקיימים באופן פורמלי, מאחר שרשות מקרקעי ישראל תסרב לרשום יותר מנחלה אחת על שם מתנחל, אך לרשות מקרקעי ישראל אין כלים לבדוק מי גר בנחלה וכמה נחלות מעבד חקלאי שפרנסתו מחקלאות, ומן העבר האחר, מה גורל הקרקע המצויה בידיהם חוכרי נחלה שפרנסתם אינה מחקלאות.

”מדיניותה של רשות מקרקעי ישראל לגבי מסירת קרקע חקלאית היא תולדה של המדיניות שהנהיגה הקרן הקיימת.”

את הקרקע בהתאם ליעודה החדש יהיה חייב לשלם למינהל דמי-חכירה בהתאם לתעריפים הקבועים לגבי קרקע כשהיא משמשת ליעודה החדש.¹⁵ אלא שגם להחלטה זו אין תוקף, שכן מועצת מקרקעי ישראל החליטה כי על המוסד הציבורי להשיב את הקרקע לרשות מקרקעי ישראל.

ג) קרקע חקלאית

מדיניותה של רשות מקרקעי ישראל לגבי מסירת קרקע חקלאית היא תולדה של המדיניות שהנהיגה הקרן הקיימת למן שנות השלושים של המאה הקודמת. זוהי מדיניות ארכאית ואנכרוניסטית, שאינה מתאימה להתפתחויות שחלו במדיניות ביחס לקרקע חקלאית בעולם המערבי. על-פי המדיניות בארץ, אשר נוסחה מחדש בשנת 1965, קרקע חקלאית מוכרת במסגרת של נחלות. גודל הנחלה נקבע על-ידי המרכז המשותף לתכנון ופיתוח חקלאי של משרד החקלאות. במושב הנחלות מוכרות ישירות למתיישב, בתיאום עם האגודה, ואילו בקיבוץ הן מוכרות לקיבוץ.

דרך זו של החכרה מונעת אפשרות של נידו זכויות חכירה מחוכר שאינו זקוק לקרקע שהוחכרה לו לחוכר שמעוניין לרכוש זכויות חכירה נוספות. גודל הנחלה נקבע בשנות החמישים, במציאות של טכנולוגיה חקלאית שונה עד-מאוד מזו המצויה בימינו. גם רמת החיים הייתה אז שונה מאוד מזו של היום.

”דרך זו של החכרה מונעת אפשרות של ניוד זכויות חכירה מחוכר שאינו זקוק לקרקע שהוחכרה לו לחוכר שמעוניין לרכוש זכויות חכירה נוספות. גודל הנחלה נקבע בשנות החמישים, במציאות של טכנולוגיה חקלאית שונה עד מאוד מזו המצויה בימינו.”

2. מדיניות שיווק הקרקעות של רשות מקרקעי ישראל

עתודות הקרקע שבניהולה של רשות מקרקעי ישראל מצויות בשלושה מגזרים: קרקע עירונית שממוחזרת בתוכניות מסוג ”פינוי-בינוי” והתחדשות עירונית; קרקע פנויה מבינוי בתוך תחומי העיר; ושטחים פתוחים, ובכלל זה קרקע חקלאית.

מחזור קרקע עירונית – רשות מקרקעי ישראל עוסקת מעט מאוד במחזור קרקע עירונית, ומשאירה את המלאכה בתחום זה למשרד הבינוי ולרשויות המקומיות. תוכניות ”פינוי-בינוי” או תוכניות ”בינוי-פינוי” (שבמסגרתן בונים תחילה דיור חליפי ורק אחר כך מפנים את הבנייה המיועדת להריסה) הן ברובן תיאורטיות, ונדחות בשל חוסר כדאיות כלכלית והתנגדות של תושבים לפנות את בתיהם, אפילו תמורת דיור משופר. מחזור קרקע עירונית הוא משימה מורכבת ומייגעת, בשל הצורך להגיע להסכמה עם התושבים, ולעיתים קרובות גם בשל חוסר כדאיות. הענקת הנחות מפליגות במחירי הקרקע, מתן פטור

מכיוון שקרקע חקלאית נמסרת בחכירה שמוגדרת כמיועדת לייצור מוצרים חקלאיים ולהקמת מבנים הדרושים לייצור החקלאי ולמגורי המתיישבים, הרשות אוסרת שימוש שאינו למטרות אלה, גם אם הוא מותר מבחינת הרשויות המוסמכות על-פי אמות-מידה של תכנון ובנייה. עם זאת, הרשות זנחה את הכלל כי ייעודה ושימושה של קרקע חקלאית לא ישונה, והיא אף מעודדת את שינוי ייעוד הקרקע במקומות שבהם הקרקע דרושה לצורכי הממשלה, במיוחד לצורך בנייה למגורים ולאזורי תעסוקה. למעשה, על בסיסה של החלטת מועצת מקרקעי ישראל משנת 1965 התפתחה במנהל מקרקעי ישראל, ואחר כך ברשות, מערכת מורכבת ומסונפת של החלטות מועצה שעניינן השימוש המותר בקרקע שנמסרה בהתיישבות הכפרית.

עיסוק זה מכביד ומיותר: מועצת מקרקעי ישראל יכלה לקבוע בפשטות כי ייעודי הקרקע ושימושי הקרקע ייקבעו על-ידי הרשויות המוסמכות על-פי חוק התכנון והבניה, התשכ”ה-1965 (להלן: חוק התכנון והבניה), ולהתמקד בעריכת חוזים למסירת הקרקע, לגביית דמי חכירה, לניהול משא-ומתן לשחרור קרקע הדרושה למטרות ציבוריות ולשמירה על הקרקע מפני פולשים ומסיגי-גבול, שהרי זו ”ליבת העסקים” של רשות מקרקעי ישראל. את הקביעות הפרטניות הקשורות לייעודי הקרקע ולשימושיה – כמה יחידות דיור מותר לבנות בנחלה, מה גודלה של חלקת המגורים, היכן ועד כמה יהיה מותר להשתמש בקרקע לשימושים שאינם חקלאיים, מה גודל השטח המותר לתעסוקה לא-חקלאית ביישוב יחיד וכולי – היה נכון להותיר לוועדות התכנון והבניה.

**”רשות מקרקעי ישראל”
משקיעה מאמצים גדולים
בקידום תכנון של מתחמים
גדולים לבינוי עירוני. תקציב
התכנון של רשות מקרקעי
ישראל עולה עשרות מונים
על תקציביהם של משרדי
ממשלה ייעודיים, כגון
משרד הבינוי ומנהל התכנון.”**

מתשלום היטל השבחה בעבור תוספת זכויות הבנייה והעמדת קרקע לבינוי בטרם יוחל בפיוני – כל אלה מעמידים בספק את כדאיותה הכלכלית של התוכנית במקומות שבהם ערך הקרקע מלכתחילה אינו גבוה.

נראה כי לרשות מקרקעי ישראל ”נוח” יותר לכבוש שטח שאינו בנוי ולהתחיל את הכל מבראשית בקרקע פנויה, שאינה מצריכה התמודדות עם תושבים ”סוררים” ו”צמאי ממון”. העלות החברתית של הזנחת שכונות עירוניות מידרדרות מוטלת בלאו הכי על רשויות אחרות, ולא על רשות מקרקעי ישראל. מבחינתה של רשות מקרקעי ישראל, פיתוח שכונות חדשות מחייב אומנם פיתוח תשתיות פיזיות, מוסדות חינוך, מוסדות בריאות ומוסדות קהילה חדשים, אולם את התשלום בעבור אלה אפשר לצרף למחיר שייגבה מרוכשי הדירות בעבור הזכות לדור בהן.

משרד הבינוי מעודד מחזור קרקע עירונית בתוכניות של ”פיוני-בינוי” או ”בינוי-פיוני” וכן בתוכניות של התחדשות עירונית. עם זאת, רשימת המקומות שבהם יושמו תוכניות מסוג זה בשנים האחרונות היא מצומצמת למדי, וכוללת את יהוד, דרום תל-אביב, שכונת נוה-שרת בתל-אביב, גבעת-שמואל ופתח-תקוה.

**”אך תכנון לחוד וביצוע
לחוד: הביצוע אינו מעיד על
היקף הפוטנציאל, והשנים
הרבות שחלפו בחוסר מעש
הן זמן אבוד.”**

בניית מתחמים ענקיים בשטחים פנויים בעיר – רשות מקרקעי ישראל משקיעה מאמצים גדולים בקידום תכנון של מתחמים גדולים לבינוי עירוני. תקציב התכנון של רשות מקרקעי ישראל עולה עשרות מונים על תקציביהם של משרדי ממשלה ייעודיים, כגון משרד הבינוי ומנהל התכנון במשרד הפנים. בתחומי הערים יש עתודות קרקע גדולות אשר אינן בנויות ואינן מנוצלות. בגוש דן בלבד יש פוטנציאל לבינוי של עשרות אלפי יחידות דיור: בתוכנית צפון-מערב תל-אביב, במתחם שדה-דב, במתחם גלילות, במתחם תע”ש ברמת-השרון, בתוכנית דרום חולון ובמקום מחנות הצבא המיועדים כבר מזמן לצאת מהערים. אך תכנון לחוד וביצוע לחוד: הביצוע אינו מעיד על היקף הפוטנציאל, והשנים הרבות שחלפו בחוסר מעש הן זמן אבוד.

עתודות קרקע בשטחים הפתוחים – רשות מקרקעי ישראל מכוונת את מאמציה לתחום השטחים הפתוחים, במטרה לאתר אזורים שבהם ניתן להקים מתחמי בינוי גדולים של אלפי יחידות דיור בכל מתחם. במסגרת זו משווקות זכויות בנייה בקרקעות בפריפריה של יבנה, בראש-העין ובקריית-גת. מדיניות זו נסמכת על זמינות גבוהה של השטחים הפתוחים, בהעדר מחזיקים רבים ובעלי זכויות בקרקע. כך הוקמה בשנות התשעים העיר מודיעין, וכך הוקמו שיכונים בסדרי-גודל של עיר חדשה בדרום נתניה, בחולות אשדוד, בחולות מערב ראשון-לציון, ברמת-בית-שמש, בבאר-שבע, באור-יהודה ובראש-העין.

**”להקמת שכונות ענקיות
בשטחים פתוחים בסדר-
גודל של עיר יש משמעות
אורבנית של תכנון אזורי.
הקשיים שעיר חדשה ללא
תשתית אזורית מעוררת
מתבררים מאוחר יותר
- בשלבי האכלוס. ראשי
רשויות מקומיות מנוסים
יודעים להתנגד לתוכניות-
ענק, ולדרוש הסדרים
מיוחדים למימון תשתיות-על
כתנאי לקידום התוכנית.
כמו בנושאים אחרים, ככל
שהרשות המקומית חלשה
ותלויה בשלטון המרכזי, קל
לרשות מקרקעי ישראל לקדם
את תוכניות-הענק.”**

למרות ההצלחה בהשבת הקרקע, עוררה ההחלטה ביקורת נוקבת, כי היא הפכה חוכרי קרקע חקלאית ליזמים לפיתוח נדל”ן ללא הִכוּונה של תכנון מתאר. הביקורת על החלטה מס’ 533, על תיקוניה הרבים, הגיעה לערכאות, ובשנת 2004 התערב בית-המשפט העליון ופסק, בעתירה של הקשת הדמוקרטית המזרחית,²¹ כי שיעור הפיצוי הניתן על השבת קרקע אינו סביר, אינו מידתי ומקנה העדפה לא-שוויונית לחוכרים החקלאיים, ועל-כן נוגד את עקרונות הצדק החלוקתי ואינו חוקי. בית-המשפט גם הביע את דעתו כי את הסדרי

להקמת שכונות ענקיות בשטחים פתוחים בסדר-גודל של עיר יש משמעות אורבנית של תכנון אזורי. הקשיים שעיר חדשה ללא תשתית אזורית מעוררת מתבררים מאוחר יותר - בשלבי האכלוס. ראשי רשויות מקומיות מנוסים יודעים להתנגד לתוכניות-ענק, ולדרוש הסדרים מיוחדים למימון תשתיות-על כתנאי לקידום התוכנית. כמו בנושאים אחרים, ככל שהרשות המקומית חלשה ותלויה בשלטון המרכזי, קל לרשות מקרקעי ישראל לקדם את תוכניות-הענק.

קרקעות חקלאיות - השבת קרקע המוחזקת בידי חקלאים היא עניין למשא-ומתן בין הרשות לבין המחזיקים. קיימת גישה הגורסת כי מלכתחילה לחוכרים החקלאיים אין זכויות, מאחר שהמחזיקים בקרקע חקלאית לא רכשו את זכויות החכירה בקרקע החקלאית ולא שילמו בעבורן. לפי תנאי שהמנהל הקפיד לכלול בהסכמי השכירות והחכירה, על החוכר והשוכר קרקע בייעוד חקלאי להשיב את הקרקע לבעליה (המנהל/הרשות) אם נוצר צורך ציבורי או שונה ייעודה החקלאי של הקרקע.

עד לשנות השמונים פעלה במועצת מקרקעי ישראל ועדת פיצויים ציבורית (החלטה 343), שפסקה בדבר מתן פיצוי בעת השבת הקרקע. הפיצוי נקבע על השימוש החקלאי והשקעות החוכר. היקף הקרקע שהושבה למנהל היה מצומצם ביותר, בין היתר בגלל מדיניות של שמירה קפדנית על קרקע חקלאית. בשנת 1989, כאשר התרבו הסימנים להגירה המונית של עולים מאתיופיה וממזרח אירופה, הוחלט להיטיב את תנאי הפיצוי בעת השבת קרקע, ולהכיר בחלקו של המחזיק בשווה-ערך ל-40% משווי הקרקע בייעודה העירוני החדש (החלטה מס’ 479, שתוקנה בהחלטה מס’ 533 משנת 1992).²⁰ החלטה מס’ 533 הייתה פופולרית בעיקר בקרב חוכרים באזורי ביקוש שהתקשרו עם יזמים.

”מנהל מקרקעי ישראל נתפס בציבור כגורם ביורוקרטי מכביד, בשל השירות הגרוע שניתן לחוכרים. עיקר הביקורת היא על תפקודה של רשות מקרקעי ישראל כבנק קרקעות לאומי: הרשות אינה מצליחה לספק עתודות קרקע לבנייה בהתאם ליעדים שקבעה הממשלה.”

לכאורה די בהודעה של רשות מקרקעי ישראל כי אין בכוונתה, כמחכירה, לחדש את ההחכרה בתום תקופת השכירות. אולם כדי להפוך את המחזיק בקרקע לפולש שניתן לסלקו, יש להציע לו פיצוי מלא. הניסיון מלמד כי גובה הפיצוי הניתן בהשבת קרקע חקלאית הוא פועל יוצא ממידת הביקוש לעתודות קרקע זמינות. כאשר לרשות יש עתודות קרקע זמינות רבות, הפיצוי הוא מינימלי – הוא ניתן רק בעבור השקעותיו של החוכר, ואין פיצוי בעבור חלקו בעליית שווי הקרקע בייעודה החדש. כאשר נוצרת מצוקה של העדר קרקעות זמינות, יתחשב הפיצוי גם בשווי הקרקע בייעודה החדש. מסיבה זו החלטותיה של מועצת מקרקעי ישראל מתעדכנות חדשות לבקרים.

3. תפקידים נוספים של רשות מקרקעי ישראל

רשות מקרקעי ישראל ממלאת תפקיד גם בתחומים אחדים שעניינם הגנה על קרקעות המדינה: שמירת נכסי הנפקדים (השייכים באופן רשמי ל"רשות הפיתוח"); מניעת השתלטות של גורמים זרים על קרקעות המדינה; הגנה על שטחים פתוחים – ובכלל זה שמורות-טבע, חופים ונחלים – מפני פיתוח; וסילוק פולשים מקרקעות מדינה וגביית תשלום מהם על שהייתם הלא-חוקית בה. בכל אלה הרשות אינה מקיימת מדיניות עצמאית, אלא פועלת כגוף סטטוטורי בעל עמדה מטעם החוק, ומתנהלת בהתאם לתוכניות מתאר ארציות.

”ממשלות ישראל לדורותיהן
העריכו בחסר את יכולתו של
מנהל מקרקעי ישראל למלא
את ייעודו.”

הפיצוי בעת השבת קרקע צריך לקבוע בחקיקה (הסדרים ראשוניים), ולא בהחלטות של מועצת מקרקעי ישראל.

אני משער שבית-המשפט לא חזה את תוצאת פסיקתו: ביטול ההחלטות על פיצוי בעת השבת קרקע ושינוי ייעוד של קרקע חקלאית הוביל לעצירה מוחלטת כמעט של עסקות שינוי ייעוד. כתוצאה מכך נוצר גירעון מיידי בעתודות קרקע בשולי הערים. הנפגעים המיידים מהעצירה היו אלה שציפו לדיור בר-השגה.

על-אף הנחיית בג"ץ האמורה, ההסדרים לפיצוי בעת השבת קרקע טרם נקבעו בחקיקה. חלק-הארי של הקרקעות המוחכרות לחקלאות, במושבים ובקיבוצים, מוחכר בהסכמי שכירות לתקופות קצובות של חמש שנים. אולם בפועל רשות קרקעי ישראל מתייחסת לשוכרים אלה כאילו הם חוכרים לדורות, שאם לא כן היא לא הייתה מסכימה לאשר בניית בתי מגורים ומפעלי תעסוקה על קרקעות אלה.

ד. הערכת ניהולם של מקרקעי ישראל על-ידי הממשלה

איכות תפקודה של רשות מקרקעי ישראל נבחנת במצבי קיצון, כאשר היא נדרשת להציג את יכולתה כבנק קרקעות לאומי. במהלך העסקים הרגיל, כאשר אין ביקוש מסיבי לקרקע מפת העדר ריבוי טבעי חריג והעדר גלי עלייה, היא נבחנת בעיקר בטיב השירות שהיא מעניקה לאזרח.

מיום הקמתו של מנהל מקרקעי ישראל הוא נתפס בציבור כגורם בירוקרטי מכביד, בשל השירות הגרוע שניתן לחוכרים. כיום עיקר הביקורת היא על תפקודה של רשות מקרקעי ישראל כבנק קרקעות לאומי: הרשות אינה מצליחה לספק עתודות קרקע לבנייה בהתאם ליעדים שקבעה הממשלה.

ממשלות ישראל לדורותיהן העריכו בחסר את יכולתו של מנהל מקרקעי ישראל למלא את ייעודו. הטענה היא כי המנהל, אף שהוא מנהל יותר מתשע עשירות משטח המדינה, לא באמת מנהל את מקרקעי ישראל, ואין ביכולתו לעמוד בציפיות וביעדים שהמדינה מציבה בנושאים החשובים ביותר שעל סדר-היום: העמדת קרקע פנויה וזמינה לצורכי תכנון לכל יעדי השימוש הנדרשים, התמודדות עם ההשפעות של עליית מחירי הקרקע על משק הדיור והתעסוקה, שמירה על נכסי המדינה ומתן שירות מנהלי ברמה שתכבד את הממשלה ואת המדינה. ועדות ציבוריות מונו והגישו דוחות לאחר ששמעו את מיטב המומחים. בשלושים השנים האחרונות לא היה יום שבו לא המתינה המדינה לדין-וחשבון נוסף של ועדת מומחים חיצונית בלשה שתציע ביצד לרפא את תחלואי המנהל (לאחרונה, ועדה בראשותו של מנכ"ל משרד המשפטים, שמונתה בשנת 2013 על-מנת לגבש המלצות בנוגע למדיניות ניהול הקרקע במגזר החקלאי, התפזרה מבלי לפרסם דוח או סיכום).

חוק מינהל מקרקעי ישראל תוקן באופן נרחב בשנת 1995, ומאז תוקן שוב ושוב עד שהחליטה כאמור הממשלה, בשנת 2009, על רפורמה מקיפה, שבעקבותיה הוקמה בשנת 2013 רשות מקרקעי ישראל. אך גם לאחר שהוקמה הרשות לא נפתרו הבעיות. גם כיום נשמעת הטענה כי יש להעביר את הבעלות לידי החוכרים ולשחרר את הרשות מניהול הקרקעות, תוך צמצום פעילותה רק לתחומים שהיוזמה הפרטית אינה יכולה להתמודד עימם.

אחת הסוגיות העומדות מאחורי שאלת עתידה של הרשות הוא עקרון הבעלות הלאומית בקרקע. הנחת-המוצא היא שעקרון הבעלות הלאומית רצוי, אך המציאות מלמדת כי ספק אם המדינה יודעת לנהל את הקרקעות כראוי. בפועל ממשלות ישראל כבר ויתרו בכמה מקרים על הניהול הלאומי הריכוזי של הקרקע על-ידי רשות מקרקעי ישראל. כך, לפני בעשר שנים, כאשר נדרשה הממשלה לפתרונות בשל הוצאת ההתיישבות היהודית מרצועת עזה, הקימה הממשלה מנהלה לא במסגרת מנהל מקרקעי ישראל. כך קרה שוב לאחרונה, כאשר המדינה נואשה מיכולתם של רשות מקרקעי ישראל ומשרד הבינוי להתמודד עם המחסור בדיור בר-השגה, ובמיוחד עם המחסור בקרקע לבנייה להשכרה, וכוננה חברה ממשלתית אחרת שתעסוק בדיור להשכרה.

אל מול אתגרי העתיד, השאלה שבה ועולה: האם רשות מקרקעי ישראל יודעת לקדם יעדים כגון יישוב סכסוך הקרקעות עם הבדווים בנגב, פיתוח הנגב ויישובו, או העמדת עתודות קרקע למפעלי פיתוח לאומיים?

1. ניהול קרקע חקלאית

לקרקע יש תפקיד חשוב ביצירת בטוחות לגיוס הון. משכנתה לרכישת דירה או למימון עסקים נרשמת כנגד שעבוד קרקע. כאשר אין זכויות רשומות על הקרקע, אי-אפשר להשתמש בקרקע כבטוחה למימון. הזנחת רישומן של זכויות החקלאים על-ידי מנהל מקרקעי ישראל יצרה נזק מתמשך לטיב הבטוחות שיכלו חקלאים להציג בבואם לגייס הון. הסדרים חלופיים, בדמות יצירת ערובות חוזיות במקום קנייניות, קרסו במחצית השנייה של שנות השמונים, כאשר המושבים והקיבוצים נקלעו למשבר כספי ולחובות של מיליארדי שקלים. תוצאות המשבר הכלכלי, כמו-גם תוצאותיו של המשבר חברתי והאנושי שהתחולל בעקבותיו, מלוות את ההתיישבות הכפרית עד לימינו אלה.

במשך השנים שבהן התמודדה ההתיישבות הכפרית עם המשבר הכלכלי, היה מנהל מקרקעי ישראל גורם מרכזי ומפריע. הוא דבק בעקרונות המדיניות הקרקעית שנקבעו בשנת 1965, כפי שנוחתו בחלק ג(ג) לעיל, אף שהייתה זו מדיניות אנכרוניסטית שהתאימה לשנות השישים של המאה הקודמת. מדיניות זו משמרת, בין היתר, מבנים קואופרטיביים של אגודות שיתופיות. הרקע ההיסטורי ליצירתה של הקואופרציה השיתופית בישראל מובן וידוע. אך להיצמדותה של רשות מקרקעי ישראל לדרך התנהלות זו קשה למצוא הצדקה. בחמישים שנות פעולתו של מנהל מקרקעי ישראל, הוא לא השכיל לגבש חוזה חכירה לדורות במתכונת שתתאים לכ-400 מושבים שנוסדו אחרי קום המדינה. במקום חכירה המבוססת על חוזה המחייב את הצדדים, נוצרה שיטה של "בר-רשות", שהיא למעשה הסכם הרשאה זמני עם מתיישבים המחזיקים בנחלתם מכוח חברותם באגודה שיתופית, אשר שוכרת את המקרקעין בהסכמים לטווח קצר.

מתוך כ-22 מיליון דונם שהם שטחה היבשתי של ישראל, קרוב ל-19 מיליון דונם מנוהלים על-ידי רשות מקרקעי ישראל. מתוך אלה, כ-1.5 מיליון דונם הם בתחומי הערים, והיתר – כ-18 מיליון דונם – הם שטחים פתוחים ושטחים חקלאיים.

סך כל השטחים החקלאיים הוא כ-4-4.5 מיליון דונם. כשני שלישים מהקרקעות בכפרים נמסרות בחכירה באמצעות אגודות של חקלאים, קיבוצים ומושבים. כ-9 מיליון דונם – קצת פחות ממחצית הקרקעות שבניהולה של רשות מקרקעי ישראל – הם שטחי אימונים המצויים בשליטת הצבא.

בשנים 2009-2011 נעשתה רפורמה מקיפה ברשות מקרקעי ישראל, שהתבטאה בהחלטות ממשלה ובחקיקת הכנסת. אך הרפורמה פסחה כמעט לחלוטין על המגזר הכפרי ועל המדיניות בנוגע לקרקעות שאינן בתחום עירוני.

על-פי-רוב, קרקע בחכירה חקלאית נמסרת ללא מכרז. קרקעות במגזר הכפרי היהודי נמסרות ככלל באמצעות אגודות שיתופיות. קשה להסביר מדוע ממשלת ישראל משמרת את ערכי הקואופרציה כפי שגובשו לפני כמאה שנים. המפעלים הכלכליים שנוהלו במסגרת ההסתדרות הכללית של העובדים נקלעו למשבר חמור עוד בשנות השמונים, ועברו תהליך מזורז של הפרטה (קופת-חולים כללית, כור, המשביר, קואופרטיבים לתחבורה, מפעלי חברת העובדים, קיבוצים, מושבים, ארגוני הקניות של ההתיישבות ועוד). הקיבוצים נקלעו למשבר חמור במיוחד, אשר הביא בחלק גדול של הקיבוצים לידי ערעור מסגרות השיתוף המיוחדות לקיבוץ. גם יישובי המשק המשפחתי – מושבים וכפרים שיתופיים – עברו משבר כלכלי וחברתי, אשר אילץ בעלי משקים, בהעדר מקורות מימון, למצוא את פרנסתם מחוץ לחקלאות.

(א) בעיית היטל ההשבחה

לאחר השקעה לאורך שנים של יותר ממאה מיליון שקל לשנה בהזמנת תוכניות מתאר, הגיעה רשות מקרקעי ישראל למסקנה כי כדי להגדיל את היצע הקרקע, יש לטפל ב"הסרת חסמים" המונעים את זמינות הקרקע גם כאשר היא מתוכננת.

אחד החסמים הללו הוא היטל ההשבחה: אין די בקיומה של תוכנית מתאר בתוקף כדי לשווק קרקע, אם חסרה תשתית-על אזורית של חשמל, כבישים, מים, מוסדות ציבור וכיוצא בהם. ברגיל, כאשר הקרקע בבעלות פרטית, מימון התשתיות נעשה באמצעות אגרות, היטלי פיתוח והיטל השבחה. האחרון הוא מקור מימון משמעותי ביותר, ששיעורו 50% מעליית שווי הקרקע עקב אישור התוכנית. דא עקא, שעל מקרקעין שבבעלות הרשות לא חל היטל השבחה, ובמקומו הרשות משלמת 12% בלבד מהתקבולים שקיבלה משיווק זכויות בקרקע. באזורי עדיפות לאומית ובאזורים פריפריאליים, שבהם מחיר הקרקע נמוך מלכתחילה, וכן באזורים שבהם נקוטה מדיניות של מסירת קרקע במחיר מופחת, המשמעות היא גריעה מההכנסות המגיעות לרשויות המקומיות. מכיוון שכך, בנייה בקרקע פרטית "טובה יותר" לרשויות. ההבדל משמעותי עד כדי כך שאף-על-פי שבישראל רק 6%-8% מהקרקע הם בבעלות פרטית, ולמרות מאמציה של רשות מקרקעי ישראל לשווק זכויות בנייה, עדיין קרוב למחצית מהבנייה למגורים נעשית בקרקע בבעלות פרטית.

חשוב לציין כי בעיית מימונה של התשתית הציבורית העירונית היא בעיה חדשה יחסית: עד שנת 1992, שבה תוקן חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985,²² הורשתה מועצת מקרקעי ישראל להחליט על שימוש בתקבולים ממכירת זכויות בנייה למטרת מימון תשתיות. כך, כאשר

התוצאה הייתה חוסר שליטה מוחלט של מנהל מקרקעי ישראל בנעשה בקרקעות המוחכרות לחקלאים: נרשם היקף מדהים של בנייה ללא היתר כחוק, נוצרו שותפויות שאי-אפשר לדווח עליהן בהיותן בלתי-חוקיות, ובסופו של דבר התהווה פרוור מתמיד של האזור הכפרי, על הקיבוצים והמושבים שבו, בעיקר במרכז הארץ.

2. שיווק קרקע לבנייה

זה שנים שהממשלה מציבה בפני מנהל מקרקעי ישראל, וכיום בפני הרשות, יעד של שיווק קרקע לבניית 45,000-50,000 יחידות דיור בשנה. אף לא באחת מהשנים בעשור האחרון עמד המנהל ביעד. בשנת 2012 שיווקה רשות מקרקעי ישראל קרקע לבניית 33,000 יחידות דיור, מתוכן שווקה קרקע לבניית 15,000 יחידות דיור במרכז הארץ. נתון זה הוא שיפור לעומת השנים הקודמות.

בהערכת איכות ניהולם של מקרקעי ישראל יש להבחין בין ביצועי המנהל שלפני הרפורמה לבין ביצועי הרשות שלאחריה. כשלו של מנהל מקרקעי ישראל בעבר הוכרו על-ידי הממשלות, והובילו לשינויים בחקיקה, ולכן אין צורך לדון בהם. למעשה, ההחלטות על הרפורמה התקבלו בשנת 2009, אך רק בשנת 2012 גובשו השינויים לכלל יישום. במועד הנוכחי אפשר לסכם כי היעדים העיקריים שקבעה הממשלה לרשות מקרקעי ישראל שאחרי הרפורמה הם אלה: העמדת עתודות קרקע ושיווק זכויות לבנייה למגורים, שיפור השירות לחוכרים וקידום הסדרי קרקעות (בעיקר במגזר הבדווי).

"בנייה בקרקע פרטית "טובה יותר" לרשויות.

ההבדל משמעותי עד כדי כך שאף-על-פי שבישראל רק 6%-8% מהקרקע הם בבעלות פרטית, ולמרות מאמציה של רשות מקרקעי ישראל לשווק זכויות בנייה, עדיין קרוב למחצית מהבנייה למגורים נעשית בקרקע בבעלות פרטית.

מקרקעי ישראל, בישיבתה מיום ג' בכסלו תשע"ד (6 בנובמבר 2013), לאשר עקרונות להסכמי-גג בין רשות מקרקעי ישראל או משרד הבינוי לבין רשויות מקומיות שבתחומן קיימות תוכניות מפורטות בהיקף שאינו קטן מ-5,000 יחידות דיור.²⁵

(ב) בעיית מכרזי הקרקע

ידועה הטענה כי שיטת מכרזי הקרקע של רשות מקרקעי ישראל דוחפת לעלייה במחירי הקרקע. מחד גיסא, הטענה היא שהקרקע, כמשאב שהוא רכוש הציבור, צריכה להיות משווקת במחיר כלכלי מלא. החל בשנת 1993, שבה הותקנו תקנות חובת המכרזים, שיווק זכויות במקרקעי ישראל נעשה בעיקרו בדרך של מכרז פומבי. כהגנה מפני הצעות אקראיות שאינן משקפות את שווי הקרקע, נקט מנהל מקרקעי ישראל את השיטה של "מחירי-מינימום". אלא שמקביעת מחיר-סף במכרזי קרקע משתמע שהמכרז מיועד למרבה במחיר, אף אם לא בכל מחיר.

ביקורת ציבורית על שיטת מחירי-הסף גרסה כי השיטה גורמת לעלייה הדרגתית במחירי הקרקע ממכרז למכרז, שכן תוצאותיו של מכרז שהסתיים קובעות למעשה את מחיר-הסף במכרז הבא. לפיכך החליטה מועצת מקרקעי ישראל על פרסום מכרזים ללא מחיר-סף או על צירוף הערכת השמאי הממשלתי לתיבת המכרזים. נוסף על צמצום השימוש ב"מחירי-מינימום" במכרזי הקרקע, יצרה רשות מקרקעי ישראל מסלולי ערר על שומות מקום שקרקע משווקת במחירים של שומת השמאי הממשלתי.

3. הקרקע נבסיס לפיתוח

ההתייחסות למקרקעי ישראל כאל "משאב לשם פיתוחה של מדינת ישראל" מופיעה בחוק לראשונה בתיקון לחוק רשות מקרקעי ישראל משנת 2009. עד אז הורגלנו להתייחס לקרקע

נדרש פיתוח רחב-היקף לבינוי בסדר-גודל של עיר חדשה בחולות ראשון-לציון ובחולות דרום נתניה, נמסרה הקרקע ליזמים ולבונים בדמי חכירה מלאים, אך מנהל מקרקעי ישראל הסכים להשיב לרשות המקומית שיעור ניכר מתקבוליו לצורך פיתוח התשתית הדרושה לשכונות החדשות.²³ והנה, בתיקון סעיף 40 לחוק יסודות התקציב משנת 1992²⁴ נקבע כי "ג) החלטות של מועצת מקרקעי ישראל בדבר הדרך והשיטה לקביעת דמי חכירה או בדבר מועדי תשלום דמי חכירה, שבביצוען כרוכות הפחתה של דמי החכירה או דחיית מועדי תשלומם, וכתוצאה מכך הפחתה של הכנסות המדינה לכל תקופה שהיא, טעונות אישור שר האוצר".

לנוכח החסם במימון פיתוחן של תשתיות-העל, אימצה רשות מקרקעי ישראל מדיניות של הסכמי פיתוח עם הרשות המקומית, שבמסגרתם רשות מקרקעי ישראל משתתפת בעלותן של תשתיות-העל (בבישים, סילוק קולחים, מוסדות חינוך וציבור וכיוצא בהם). במטרה להסיר חסמי שיווק ופיתוח החליטה מועצת

לכאורה, הגוף שאמור לאזן בין צורכי הפיתוח לבין שמירת הסביבה הוא רשות מקרקעי ישראל, שבניהולה מצויות כל הקרקעות כמעט. אך למעשה אין כיום לרשות מקרקעי ישראל אפשרות ממשית להשתמש בקרקע כמשאב לפיתוח, וזאת בניגוד לעבר, כפי שנסביר מיד.

(א) נטרולה של רשות הפיתוח

עם הקמתה של מדינת-ישראל תפס האפוטרופוס לנכסי נפקדים כ-5.5 מיליון דונם, שהיו שייכים לפני הקמת המדינה לערביי ארץ-ישראל. כמיליון דונם הועברו על-ידי האפוטרופוס לקרן הקיימת למטרה של הקמת כפרים ליישוב עולים – ברובם פליטים מארצות מוצאם. 4 מיליון דונם נוספים הועברו לרשות לפיתוח הארץ – או בשמה המקוצר "רשות הפיתוח" – שהיא תאגיד שהוקם מכוח חוק רשות פיתוח. החוק הקנה לרשות הפיתוח סמכויות מפליגות בתחום של קנייה ומכירה של נכסים וכן בתחום של בנייה, סלילה והקמה של תשתיות ויישובים.

אכן, רשות הפיתוח הייתה מכשיר רב עוצמה בפיתוח הארץ. בשנות החמישים ננקטה בארץ מדיניות של הקצאת קרקעות לפיתוח כמעט כמו בארצות-הברית, אם כי בסדר-גודל המתאימים כמובן לממדיה של מדינת-ישראל: על הקרקעות שהועברו לקרן הקיימת הוקמו כ-430 כפרים; שטחים עירוניים שננטשו לאחר מלחמת העצמאות שימשו להקמת שכונות מגורים עירוניות; רשות הפיתוח העמידה מאות אלפי דונמים לרשותן של חברות עיבוד חקלאיות לשם נטיעת הדריים ומטעי פרי (גפנים, פקן ועוד); הוקצו קרקעות להקמתן של כ-70 חוות חקלאיות, שנמסרו לעיבוד לחקלאי המושבות החקלאיות; הוקמו מפעלי נטיעה, שנועדו ליצור חומרי-גלם לתעשייה הצעירה, ועוד.

כאל גורם שנמצא במחסור ואשר על-כן יש להשתמש בו במשורה. התייחסות מצמצמת זו קיבלה ביטוי בתוכניות המתאר על-פי חוק התכנון והבנייה, בהחלטות של מועצת מקרקעי ישראל, בהחלטות ממשלה ובפסיקה. לפי דרך זו, יש לעודד בנייה לגובה, לצופף אזורי יישוב, להרחיב יישובים במגבלות של "בנייה צמודת-דופן" ולמנוע בנייה פרוורית.

בדיון על משאב קרקע הכוונה היא בעיקר לשטחים שטרם נבנו. מתוך קרוב ל-19 מיליון דונם שבניהולה של רשות מקרקעי ישראל, כ-13 מיליון דונם הם שטחים פתוחים, ובכלל זה כמיליון דונם שטחי יער וחורש. רוב-רובם של השטחים הפתוחים הם שטחי אימונים של צה"ל ושמורות-טבע. רובם מצויים בנגב מדרום לקו הרוחב של באר-שבע. תוכנית המתאר הארצית שאושרה בשנת 2004 – תמ"א 35 – באה לתת מענה תכנוני לצורכי הבנייה והפיתוח של מדינת-ישראל, תוך הכוונת עיקר הפיתוח למרקמים העירוניים של ירושלים ומטרופולין באר-שבע. התוכנית הציבה את המטרה של שמירת עתודות קרקע לדורות הבאים תוך שמירה על ערכי טבע, חקלאות, נוף ומורשת, על אופייה הכפרי של ההתיישבות החקלאית ועל צרכיה של מערכת הביטחון, ותוך צמצום נזקים סביבתיים על-פי העקרונות של פיתוח בר-קיימא.

תמ"א 35 הרחיבה ופירטה קיבולות בנייה מתוכננות לשנת 2020, כאשר היעד הוא לצמצם ככל האפשר את המשך הבנייה והפיתוח אל התחום הבנוי. תמ"א 35 זכתה וזוכה בתמיכה רחבה של כל אלה הסבורים כי אין לנצל את משאב הקרקעות הפנויות לפיתוחה של המדינה, למגינת-ליבם של אלה הרואים לנגד עיניהם משאב של 13 מיליון דונם, שהם כ-62% משטח המדינה, העומדים בחלקם הגדול בשממונם.

”לכאורה, הגוף שאמור לאזן בין צורכי הפיתוח לבין שמירת הסביבה הוא רשות מקרקעי ישראל, שבניהולה מצויות כל הקרקעות כמעט. אך למעשה אין כיום לרשות מקרקעי ישראל אפשרות ממשית להשתמש בקרקע כמשאב לפיתוח.”

למימון האוניברסיטה הדרומית; אלא שבנסיבות ובמציאות של ימינו הרעיון נשמע דמיוני, אם לא הזוי. בשנות החמישים, כאשר הוקמו הקיבוצים בנגב הרחוק – שדה-בוקר, משאבי-שדה, גבולות, צאלים ואפילו רביבים (שהוקם בשנת 1946) – והיישובים בנגב המערבי, הוקצו לכל יישוב ללא כל היסוס עשרות אלפי דונמים – הרבה יותר ממכסת הקרקע שנקבעה ב”תקן ההתיישבות” – כדי לחזק את הבסיס הכלכלי ואת יכולת העמידה והקיום של היישובים במדבר. אולם כיום לא רק שהדבר אינו אפשרי, אלא שרשות מקרקעי ישראל דורשת את השבת הקרקעות שאינן ב”תקן”.

(ב) חוק חובת המכרזים

מכשול נוסף הניצב בדרכה של רשות מקרקעי ישראל לקידום מפעלי פיתוח לאומיים באמצעות ניהול הקרקעות הוא חוק חובת המכרזים, אשר בא לעולם בעקבות החלטת בג”ץ בעתירתם של צעירים, תושבי שכונת עמישב בפתח-תקוה, שיצאו נגד החלטתו של שר הבינוי והשיכון דאז להקצות קרקע בתחומי השכונה לקהילה חרדית.²⁶

הכלל של הקצאת קרקע במכרז טבוע בהחלטותיה של מועצת מקרקעי ישראל, אך ניתן למועצה גם החופש להחליט על מתן פטור ממכרז. ועדת-משנה של מועצת מקרקעי ישראל הוסמכה לאשר פטור ממכרז על-פי התקנות (להלן: הוועדה לפטור ממכרז). דוגמה לתקנה המקנה פטור ממכרז היא תקנה 25 לתקנות חובת המכרזים, התשנ”ג-1993, שבה נאמר:

תנופת הפיתוח של רשות הפיתוח, אשר פעלה תחת הנהגתם של שרי האוצר, נגדעה כאשר הוחלט בשנת 1960 להכפיף אותה למנהל מקרקעי ישראל ולחוקי המקרקעין. להלכה רשות הפיתוח ממשיכה להתקיים גם כיום כישות משפטית נפרדת, אך זה-פקטו היא מוזגת אל תוך רשות מקרקעי ישראל, תוך ויתור על היכולות שהוקנו לה בחוק. רשות הפיתוח אינה רשאית להשתמש בהכנסותיה לפיתוח הארץ אלא בכפוף לתקציב של רשות מקרקעי ישראל. אין לרשות הפיתוח סמכות להקצות קרקע למטרות ציבוריות.

לרשות המקרקעין של ארצות-הברית (Bureau of Land Management – BLM) יש סמכות להקצות קרקע למוסדות חינוך ולאוניברסיטות, כדי שאלה יוכלו לעשות שימוש בפירות הקרקע למימון הקיום והפיתוח. זהו המודל של ה-land-grant university, המצוי בכל מדינה ממדינות ארצות-הברית. ייתכן שהיה נכון, למשל, למסור לאוניברסיטת בן-גוריון שבנגב שטח של 10,000 דונם מקרקעין בבעלות המדינה שאין בהם שום שימוש, בקרבה לאזור התעשייה של רמת-חובב, על-מנת שאלה ישמשו מקור הכנסה

”לרשות המקרקעין של ארצות-הברית יש סמכות להקצות קרקע למוסדות חינוך ולאוניברסיטות, כדי שאלה יוכלו לעשות שימוש בפירות הקרקע למימון הקיום והפיתוח. זהו המודל... המצוי בכל מדינה ממדינות ארצות-הברית. ייתכן שהיה נכון, למשל, למסור לאוניברסיטת בן-גוריון שבנגב שטח של 10,000 דונם מקרקעין בבעלות המדינה.”

”נוסף על האמור בתקנה 3, התקשרות של מינהל מקרקעי ישראל... לביצוע עיסקה במקרקעין של המדינה, רשות הפיתוח או קרן קיימת לישראל, אינה טעונה מכרז כאשר נושא ההתקשרות הוא אחד מאלה:

(1) הענקת זכויות במקרקעין למי שהוא בעל זכויות באותם מקרקעין או למי שיוורה בעל הזכויות להעניקן; לענין זה, 'בעל זכויות במקרקעין' – צד לחוזה פיתוח, לחוזה חכירה או חכירת משנה לתקופה של עשרים ואחת שנים לפחות, מי שזכאי כדין להיות צד לחוזה כאמור וכן מי שהיה צד לחוזה כאמור או מחזיק במקרקעין באופן רצוף, עשר שנים לפחות, בהסכמת המינהל...”

סעיף זה מקנה חופש יזמות לבעלי זכויות במקרקעי ישראל להרחיב ולהשביח את ניצול הקרקע. על-פי סעיף זה, אם קיבוץ מבקש להקים בקרקע המוחכרת לו מפעל, חווה סולרית לייצור חשמל, מאגר מים לתפיסת מי שטפונות או למחזור קולחים וכיוצא באלה, הוא רשאי לפנות לוועדה לפטור ממכרז בהסתמך על תקנה 25(1) האמורה. יצוין כי קבלת פטור ממכרז אינה פוטרת את המבקש מלקבל היתר מרשויות התכנון והבנייה.

אלא שתקנה 1ב לתקנות חובת המכרזים מנחה בדבר עדיפותו של המכרז הפומבי. נאמר כי ”גוף ציבורי יעדיף לבצע התקשרויות בדרך של מכרז פומבי רגיל גם מקום שהותר לו לפי תקנות אלה לבצע התקשרויות שלא בדרך של מכרז פומבי רגיל”. מאז הותקנה התקנה, בשנת 2003, נמנע המנהל, בהנחיית הפרקליטות, מלפנות לוועדה לפטור ממכרז, וכך נשאר גורם היזמות בידי המנהל בלבד. למעשה, חובת המכרזים נהפכה לגורם המשתק את היזמות במקרקעי ישראל. אצטט מדבריה של עו”ד פליאה אלבק, שהייתה מנהלת המחלקה האזרחית בפרקליטות המדינה. הציטוט לקוח מתרשומת של דיון שנערך במכון לחקר שימושי קרקע בחודש מאי 1996:

”אני האדם הרע 'הנורא' שלא רק חושב שהמכרזים אינם לטובת העניין, אלא גם חושב שלא נכון ש'חוק חובת מכרזים' בא ממקרה קשה שנבע מחוק גרוע; כאילו שבאותן שכונות בפתח תקווה לא הייתה הצדקה להקצות לעמותות ולכן פסקו שצריך לעשות מכרז, וכך נולד 'חוק חובת מכרזים' האומר שאת כל קרקעות המדינה צריך להקצות דרך מכרזים.”

ה. חלופות הפרטה

1. מסירת קרקע תמורת פיתוח

קרקע היא משאב שיש לו ערך כלכלי רב. לקרקע בבעלות ציבורית יש ערך כלכלי מיוחד, כי הקרקע יכולה לשמש אמצעי תשלום מקום שלציבור אין משאבים כספיים או כאשר השלטון רוצה להעניק הטבות מבלי לגלות את ערכן הכספי.

מתן זכויות בקרקע אינו האמצעי היחיד שיכול לעודד את היוזמה והשימוש בקרקע. אמצעים אחרים הם השתתפות של המדינה במימון פיתוח הקרקע או מתן הנחות במיסוי מקרקעין. לעומת זאת, הטלת תשלומים על הקרקע, ובעיקר מס רכוש, היא מכשיר שנועד לכוון את הציבור לחסוך בשימוש בקרקע.

כך גם בישראל. ממשלת ישראל מעניקה זכויות בקרקע במחיר מופחת, ואף ללא תשלום כלל, כדי לעודד את הציבור לבנות את ביתו ולהקים את עסקיו באזורים שהם בעדיפות לאומית על-פי מדיניות הממשלה. המדינה גם מעמידה ממקורותיה את כל הכספים הדרושים לרכישת קרקע לשם סלילת תשתית של כבישים, רכבות וכיוצא בהם. לא כמו בארצות אחרות, רשות מקרקעי ישראל אינה מעניקה קרקעות למוסדות חינוך, לאוניברסיטות, לבתי-חולים וכיוצא באלה על-מנת שישמשו מקור למימון פעילותם הציבורית.

במשך שנים נהגו השרים הממונים על מנהל מקרקעי ישראל לחלק הטבות בקרקע על-ידי מסירתה במחיר מופחת או ללא תשלום כלל. למן אמצע שנות התשעים נדרש מנהל מקרקעי ישראל (וכיום רשות מקרקעי ישראל) לתקצב את ההטבות כאילו היו הוצאה מתקציב המדינה, אף שאין זו הוצאה ריאלית שיש בצידה העברת כספים.

אני חושבת להפך – שפסק הדין, עם כל הכבוד, אינו נכון. הנכון הוא שהמדינה מקצה את הקרקעות שלה לא במכרזים למרבה במחיר אלא לאותן המטרות ובאותם המקומות שהיא רוצה שהיא חושבת לנכון. המדינה היא זו שצריכה להחליט האם היא רוצה שבמקום מסוים תהיה בניה של שיכון בבניה רוויה, של דירות זולות, בשביל שזוגות צעירים או חסרי דיור יוכלו לרכוש שם דירה; ואם היא רוצה, במקום אחר, שיהיו דירות יוקרה ולכן להקצות קרקע ל"בנה ביתך"; ואם היא רוצה, במקום נוסף, שיבנו שכונות או יחידות לקהל שיש לו אינטרס קהילתי משותף ולכן להקצות את זה לעמותות בעלות עניין משותף."

ניתן להביא דוגמות כאלה ואחרות למקרים קשים שיצרו חוקים קשים. אין לי ספק שאותו מקרה של קיבוץ שלוח-רסן שהקים בחצרו מרכז מסחרי בסדר-גודל המתחרה בערים השכנות, או מקרהו של המושב שהגזים ועשה את חצר הנחלות שבתחומו לאזור תעשייה קלה ומסחר, הם "מקרים קשים" של הפרת כללי הצדק החלוקתי, שהובילו להחלטות מועצה ולחוקים גרועים. את חסר הריסון או המגזים צריך לרסן, אך עדיף לעשות זאת באמצעות רשויות התכנון והבנייה. החלת כללי הריסון על כלל החוכרים היא גְזֵרָה שנזקה גדול מתועלתה.

**"למעשה, חובת המכרזים
נהפכה לגורם המשתק את
היזמות במקרקעי ישראל."**

הענקית; מסירת קרקעות ליצירת חוות חקלאיות במסגרת תוכנית ה-Homestead, כתשלום לחיילים שהשתתפו במאמץ המלחמתי; מסירת קרקעות בזיכיון לחיפושי נפט ומחצבים אחרים; ומסירת קרקעות כאמצעי לפיתוח ולמימנה של מערכת החינוך, מהיסודי ועד האוניברסיטאי. בתוך כך נשמרו שטחים שיועדו לפיתוח פרקים, שטחי ייעור, שטחי מורשת וכיוצא בהם. גם כיום יש לרשות המקרקעין של ארצות-הברית תפקיד מרכזי בהעמדת קרקעות לצרכים ציבוריים ולצורכי המשק האמריקאי.

קנדה נקטה מדיניות דומה של חלוקת זכויות בקרקע. בשנים 1670-1870 חילק הכתר שטחים לחברות פיתוח פרטיות, דוגמת Hudson's Bay, במחוז קולומביה (כיום קולומביה הבריטית), במחוז יוקון ובטריטוריות הצפוניות. בשנת 1870 גובש חוק הקרקעות הקנדי. מכוח חוק זה נמסרו שטחי קרקע גדולים לחברת הרכבות Canadian Pacific Railway, אשר מימנה בדרך זו את הקמת התשתית של מסילות-הברזל בקנדה. שטחי קרקע אחרים נמסרו למוסדות חינוך כדי לממן את החינוך.

במקביל, שטחי קרקע הראויים לחקלאות נמסרו לכל דורש תמורת תשלום של 10 דולר קנדי ליחידת משק של 730 דונם, ותמורת התחייבות לעבד ולהשביח את הקרקע. התוכנית כוונה בעיקר למשיכת חקלאים מאירופה שלא מצאו קרקע לפרנסתם. שטחי קרקע גדולים נמסרו במחיר סמלי לברוני בקר למטרות של גידול בקר לבשר והקמת תעשיית הבשר באזור קלגרי. בקנדה, כמו בארצות-הברית לפני כן, מלאי הקרקעות הגדול שימש למשיכת אוכלוסייה ולמימון הפיתוח. קנדה היא ארץ עשירה במחצבים. עד שנת 1900 כללו הזכויות בקרקע שנמסרו לרוכשים גם את הזכויות במחצבים התת-קרקעיים.

בישראל, בקרקע עירונית, ניתן לרכוש זכויות חכירה לדורות, שהן קרובות מאוד לבעלות מלאה. לעומת זאת, בקרקע חקלאית ובשטחים פתוחים המנוהלים על-ידי רשות מקרקעי ישראל אי-אפשר לרכוש זכויות חכירה. אדם המבקש לרכוש זכויות בקרקע להקמת משק חקלאי יגלה כי הוא יכול לרכוש זכויות בנחלה חקלאית ממחזיק קיים בנחלה, אך לא מרשות מקרקעי ישראל. יתר על כן, רכישת הזכויות אינה מובילה להעברתן ישירות לחוכר או ליזם, אלא באמצעות אגודה חקלאית שיתופית, קיבוץ או מושב.

2. הניסיון בארצות אחרות במכירת זכויות בקרקע תמורת פיתוח

דרך אחרת לשימוש בקרקע כאמצעי תשלום היא "קרקע תמורת פיתוח". המקרה הבולט של החלת השיטה בישראל היה בהקמת העיר אשדוד, שבה נדון להלן. דוגמה נוספת לשימוש בקרקע כאמצעי מימון לפיתוח הם הפרויקטים של "בנה, הפעל, העבר" (Build, Operate, Transfer – BOT), המבוססים על העיקרון של מסירת הקרקע בזיכיון לתקופה ארוכה (25-30 שנים), שבמהלכה היזם מפתח את הקרקע ומממן את הפיתוח מתוך השימוש בקרקע. התקשרותה של המדינה עם "חברת כביש חוצה ישראל", בשנות התשעים, הייתה פרויקט-חלוץ בשיטה זו.

אנו אוהבים לצטט ולאזכר את הסיפור האמריקאי מהמאה התשע-עשרה על רכישת הקרקעות על-ידי הממשלה הפדרלית מהאנגלים, מהצרפתים וממקסיקו בשטחי המדינות שהצטרפו ל"ברית" של ארצות-הברית, ועל השימוש המושכל שנעשה בקרקעות על-ידי המדינה הפדרלית, כמו-גם על-ידי כל אחת ממדינות הברית, כמנוף לפיתוח: מסירת קרקעות בזיכיון לפיתוח לחברות הרכבות, כאמצעי למימון תשתית התחבורה במדינה

”מכירת קרקע היא אמצעי לגיוס כספים למטרות פיתוח. הכוונה היא למכירת קרקע ללא תנאים, מבלי שיש כוונה לפתחה בעתיד הנראה לעין. החלטה כזו התקבלה במועצת מקרקעי ישראל בשנת 1988.”

4. הפרטת קרקע בישראל

בישראל התרגלנו להאמין שלניהול ממשלתי יש כוח, המאפשר יעילות ביצוע ותוצאות שהמשק הפרטי אינו מסוגל להניב. המחשבה שניתן להקים עיר חדשה או אזורי תעשייה לא באמצעות הממשלה אינה עולה כלל על הדעת. ישראלים צופים בהשתאות בהקמת העיר החדשה רוואבי, שליד רמאללה, הנעשית ביוזמה פרטית פלשתינית. יש גם יוצאים מהבלל: הקצאת זכויות בים להקמת נמלים בבעלות לא-ממשלתית היא בבחינת חלוץ ההולך לפני המחנה.

לא תמיד היה כך. בסוף שנות החמישים (לפני הקמת מנהל מקרקעי ישראל) הוחלט להקים נמל עמוק-מים בחלקה הדרומי של ישראל, אשר יחליף את נמלי תל-אביב ויפו, ולכונן לצידו עיר-פיתוח לקליטת עלייה עם אזורי תעשייה ותעסוקה – אשדוד. מדינת-ישראל התקשרה עם יזמים פרטיים להקמת העיר. יזמי העיר, ובראשם עובד בן עמי מנתניה ופיל קלוצניק מארצות-הברית, התקשרו עם יזמים מטעם לפיתוח שכונות המגורים, ומשכו תעשיינים לאזורי התעשייה החדשים של העיר. מדינת-ישראל העמידה לרשות היזמים 60,000 דונם בחולות אשדוד בזיכיון ל-25

בשנת 1900 תוקן חוק הקרקעות הקנדי, ומאז הבעלות בקרקע נמסרת במגבלה של ניצול פני הקרקע בלבד, ואילו המחצבים התת-קרקעיים נשארים רכוש המדינה.

3. מכירת הקרקע בתמורה לתשלום

מכירת קרקע היא אמצעי לגיוס כספים למטרות פיתוח. הכוונה היא למכירת קרקע ללא תנאים, מבלי שיש כוונה לפתחה בעתיד הנראה לעין. החלטה כזו התקבלה במועצת מקרקעי ישראל בשנת 1988, וכותרתה הייתה ”מכירת מאה אלף דונם אדמה בנגב ליהודים מחו”ל”.²⁷ ההחלטה באה בעקבות החלטה של ועדת השרים לפיתוח הנגב, בראשות השר דאז שמעון פרס, וכוונתה הייתה לגייס סכום משמעותי, שייועד לפיתוח תשתיות בנגב, על-ידי הקניית בעלות ליהודי התפוצות בקרקעות הנגב שבבעלות המדינה העומדות ללא שימוש.

הקרון הקיימת הסתייגה מההחלטה בשל החשש ששיווק זכויות בעלות בקרקע בארץ-ישראל יפגע במגבית של הקרון הקיימת בין יהודי התפוצות. אכן, חודשים אחדים אחר כך, בעקבות חילופי השלטון, תוקנה כותרת ההחלטה ל”החכרת זכויות ליהודי התפוצות בקרקעות בנגב” – החכרה במקום מכירה בבעלות.²⁸

מהחלטה זו של מועצת מקרקעי ישראל – כמו מהחלטות רבות אחרות שלה – לא יצא דבר. היכולת לעשות שימוש בקרקע כאמצעי לגיוס הון ויזמות נשארה תיאורטית בלבד.

”הקרן הקיימת הסתייגה מהחלטה בשל החשש ששיווק זכויות בעלות בקרקע בארץ-ישראל יפגע במגבית של הקרן הקיימת בין יהודי התפוצות.”

בפיתוח שכונות מגורים חדשות לשם קליטת גל העלייה ממזרח אירופה, בחרה הממשלה לפתח את השכונות החדשות מתקציב המדינה. את השאלה מה מניע את ראשי המגזר הממשלתי להתנגד ליוזמה החופשית אני משאיר כשאלה פתוחה הראויה לעיון נוסף.

שנים. היזמים התחייבו לתכנן, להקים ולפתח עיר חדשה, ולמכור את הקרקע בבעלות מלאה למטרות מגורים, מסחר, תעסוקה ושירותי קהילה. על-פי ההסכם, הקמת העיר תמומן ממכירת זכויות הבנייה והפיתוח בעיר החדשה, ועם תום תקופת הזיכיון, קרקע שלא תפותח תחזור לבעלות הממשלה. אכן, כך היה.

אך לאחר הקמת המנהל לא שבו עוד ליישם את המודל של אשדוד. כאשר שכונות ויישובים הוקמו כתוצאה מיוזמה פרטית או לא-ממשלתית, היה זה בעיקר באמצעות עמותות, שקיבלו מעין זיכיון להקמת יישובים קהילתיים, או באמצעות חברות פיתוח. דוגמות ליוזמות של שנות השמונים הן כוכב-יאיר, השכונות הצבאיות ביבנה, במכבים (כיום במודיעין) וברעות (כיום במודיעין), וכפר-ורדים בגליל. המחלקה להתיישבות של הסוכנות היהודית יזמה הקמת עשרות יישובים, ביניהם המצפים בגליל, במתכונת דומה. שיטת ההקמה של יישובים אלה השאירה את השליטה בבעלות הקרקע בידי מנהל מקרקעי ישראל. העמותה או חברת הפיתוח היזמית, וגם המחלקה להתיישבות, קיבלו מהמנהל הרשאה לפיתוח היישוב, ולאחר האכלוס הופנו המתיישבים למנהל כדי להסדיר את הסדרי החכירה בקרקע.

כפי שציינו לעיל, המודל של ”חברת פיתוח” המקבלת בעלות על הקרקע או זיכיון מלא לפיתוח הקרקע ולמכירת זכויות בקרקע, תוך מימון הפיתוח מהתקבולים שיתקבלו ממכירת הזכויות, מוכר היטב בעולם המערבי. המודל מתנהל ללא מעורבות ממשלתית כמעט. אולם בישראל נדחו רעיונות מסוג זה, בעיקר בשל החשש שיזמים יתעשרו על-חשבון הציבור. המודל של אשדוד התקבל ברשויות השלטון בחשדנות רבה, ולאורך השנים נעשה כל מאמץ על-מנת לתחום ולצמצם את זכויות היזמים בהקמת העיר. אפילו באשדוד עצמה, כאשר בתחילת שנות התשעים התעורר צורך דחוף

1. סיכום

בשנת 1960 הוקם מנהל מקרקעי ישראל כגוף מרכזי המחזיק בידיו את רוב-רובה של בעלות הקרקע ומשמש כלי המאפשר למדינה להעמיד קרקעות על-פי צרכיה המיוחדים. למן הקמתו לקה המנגנון המנהלי בקשיים ובכשלים ביורוקרטיים. הרפורמה שנעשתה בשנת 2009, שבמסגרתה הוקמה רשות מקרקעי ישראל, שיפרה היבטים מסוימים של עבודת הרשות, אך המודל הקרקעי בישראל לוקה עדיין באנכרוניזם רב ובסרבול מיותר, בעיקר בכל הנוגע בניהול המרחב הכפרי ובמינוף הבעלות על הקרקעות לשם מפעלי פיתוח. הבעיה אינה רק ברשות עצמה, אלא גם במגבלות המשפטיות שהוערמו עליה בשנים האחרונות, ובמדיניות החוששת מניצול ממשי של הכלים העומדים לרשות הממשלה. לנוכח משבר הדיור מתגברים הקולות הקוראים לשינוי עמוק יותר בדרכי ניהולם של מקרקעי ישראל, ובכלל זה פירוק של רשות מקרקעי ישראל או עריכת שינוי עמוק בתפקידה.

”בסוף שנות החמישים הוחלט להקים נמל עמוק-מים בחלקה הדרומי של ישראל... ולכונן לצידו עיר פיתוח לקליטת עלייה עם אזורי תעשייה ותעסוקה: אשדוד. מדינת ישראל העמידה לרשות היזמים – 60,000 דונם בחולות אשדוד בזיכיון ל-25 שנים. היזמים התחייבו לתכנן, להקים ולפתח עיר חדשה, ולמכור את הקרקע בבעלות מלאה למטרות מגורים, מסחר, תעסוקה ושירותי קהילה. על פי ההסכם, הקמת העיר תמומן ממכירת זכויות הבנייה והפיתוח בעיר החדשה”

- 1 שני החוקים תוקנו בחוק מינהל מקרקעי ישראל (תיקון מס' 7), התשס"ט - 2009, ס"ח 318 (להלן: התיקון משנת 2009).
- 2 ס' 3 לחוק רשות מקרקעי ישראל.
- 3 החלטה 1 של מועצת מקרקעי ישראל "מדיניות הקרקע בישראל" (17.5.1965) (להלן: החלטה מס' 1 של המועצה).
- 4 בנ"ץ 5023/91 פורז נ' שר הבינוי והשיכון, פ"ד מו(2) 793 (1992).
- 5 בנ"ץ 5734/98 עזריאל נ' ועדת המשנה של מועצת מקרקעי ישראל, פ"ד נו(2) 8 (1999).
- 6 בנ"ץ 244/00 עמותת שיח חדש, למען השיח הדמוקרטי נ' שר התשתיות לאומיות, פ"ד נו(6) 25 (2002) (להלן: בנ"ץ הקרקעות).
- 7 **דין וחשבון הוועדה הציבורית לרפורמה במינהל מקרקעי ישראל (ועדת גדיש)** (2005) www.mmi.gov.il/static/HanhalaPirsumim/gadishos.pdf
- 8 "המהפכה של אולמרט במינהל מקרקעי ישראל יוצאת לדרך" **רשות מקרקעי ישראל** (16.5.2005) www.mmi.gov.il/hodaotmmiint/show_h.asp?key=622&CodeMaarecet=1
- 9 ס' 4א(א3) לחוק רשות מקרקעי ישראל, כפי שנקבע בס' 6 לתיקון משנת 2009.
- 10 ס' 4א(א1) לחוק רשות מקרקעי ישראל, כפי שנקבע בס' 6 לתיקון משנת 2009.
- 11 חוק-יסוד: מקרקעי ישראל, ס"ח התש"ך 56.
- 12 החלטה מס' 1 של המועצה, לעיל ה"ש 3.
- 13 שם, פרק ב, ס' 2.
- 14 שם, פרק ב, ס' 6.
- 15 שם, פרק ב, ס' 9.
- 16 שם, פרק א, ס' 7.
- 17 שם, פרק א, ס' 9.
- 18 שם, פרק א, ס' 8.
- 19 שם, פרק א, ס' 6.
- 20 החלטה 479 של מועצת מקרקעי ישראל "הודעה על החלטה בדבר בנייה למגורים בנחלות ובמשקי עזר במושבי עובדים בכפרים שיתופיים ובמושבות לפי חוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960" (31.12.1990); החלטה 533 של מועצת מקרקעי ישראל "החלטה בדבר קרקע חקלאית שייעודה שונה למטרה אחרת לפי חוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960" (11.5.1992) (להלן: החלטה מס' 533).
- 21 בנ"ץ **הקרקעות**, לעיל ה"ש 6.
- 22 ראו חוק יסודות התקציב (תיקון מס' 14), התשמ"ח-1988, ס"ח 58.
- 23 החלטה 467 של מועצת מקרקעי ישראל "עקרונות להסכם פיתוח חולות ראשון לציון בין מינהל מקרקעי ישראל לבין עיריית ראשון לציון" (22.10.1990).
- 24 ראו ס' 3(2) לחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה) (מס' 12), התשנ"ב-1992, ס"ח 40.
- 25 החלטה 1302 של מועצת מקרקעי ישראל "עקרונות להסכמי נג עם רשויות מקומיות לטובת הסרת חסמי שיווק ופיתוח" (16.11.2013).
- 26 ראו עניין **פורז**, לעיל ה"ש 4.
- 27 החלטה 398 של מועצת מקרקעי ישראל "מכירת מאה אלף דונם אדמה בנגב ליהודים מחו"ל" (18.11.1988).
- 28 החלטה 412 של מועצת מקרקעי ישראל "החכרת זכויות ליהודי התפוצות בקרקעות בנגב" (14.3.1989).





ג: שיפור הקצאת הקרקע על ידי הפרטת עתודות קרקע עירוניות אשר מאיר וזיו רובין**

א. מבוא

הניסיון מלמד כי הדרך המוצלחת ביותר להשיג הקצאה יעילה בסביבה עירונית היא שילוב של שני מרכיבים: **שוק קרקעות חופשי**, שבו תמריץ הרווח מכוון את בעלי הקרקע לחפש לעצמם את האפיק והעיתוי שניבו את התשואה המרבית כתוצאה ממילוי צורכיהם של הלקוחות משתמשי הקרקע; ו**משטר תכנון מקומי**, אשר נועד לטפל בהשפעות חיצוניות ולאזן בצורה נכונה את תמריצי היזם עם טובתו של כלל הציבור.

שני המרכיבים חיוניים. פיתוח נדל"ן הוא מקצוע תובעני. לשינוי קטן בעיתוי, במיקום או בשימוש יכולה להיות משמעות של מאות ואף אלפי אחוזים בערך הכלכלי של הנכס. לדוגמה, חבל מאוד לבנות ביום וילה במגרש שיתאים בעוד חמש שנים לבניין רב-קומות, ובמקביל חבל לזוטר ולחכות רק כדי לגלות, כעבור שנים אחדות, כי הביקוש באזור קרס.

קרקע היא מוצר הון אשר מהווה תשומה חיונית לכל פעילות כלכלית כמעט, והיא תשומת הייצור הבסיסית ביותר ליצירת היצע הדיור.¹ הקצאה מושכלת של משאב זה חשובה במיוחד בשל שתי תכונות עיקריות. האחת היא ה**קביעות** – אם בונים את הבניין הלא-נכון, יקר מאוד להרוס אותו ולהחליפו. התכונה האחרת היא ה**השפעות החיצוניות הבולטות** של שימושי קרקע. לשימושי קרקע מסוימים יכולה להיות השפעה עצומה על ערכן של הקרקעות הסובבות. מחקרים הראו כי שימושים מסוימים – דוגמת קו תחבורה, גן ציבורי או מגורים ליד שכנים רצויים – מסוגלים להוסיף עשרות אחוזים לערכה של קרקע סמוכה. שימושים אחרים, דוגמת מזבלה או מגורים ליד אוכלוסיות לא-רצויות, מורידים את ערכי הקרקעות הסמוכות בשיעורים דומים.

** רצוננו להודות לאנשים הבאים, שעזרו לנו מאוד עם רעיונות ומידע: מיכאל איתן, פרופ' דניאל גת, עו"ד גדעון ויתקון, עו"ד רחל זכאי, גידי לרמן, פרופ' עזרא סדן, פרופ' דניאל פלונשטיין, ד"ר אביחי שניר וד"ר מיכאל שראל.

המציאות שבה הבעלות והניהול של מרבית הקרקעות באזורי ביקוש הינה ציבורית וריכוזית היא שריד מנסיבות היסטוריות ייחודיות, אבל אין לה כל הצדקה כלכלית. מצב זה מכפיף יתר על המידה את הקצב והאופי של פיתוח הכלכלה לגופים ביורוקרטיים. בהינתן משטר תכנון יעיל, על מדינת-ישראל להציע למכירה, ללא תנאי, את מרבית הנדל"ן שבבעלותה באזורי ביקוש. אם קיים ביקוש מן המגזר הפרטי לקרקע מסוימת במחיר המשתלם למדינה, תשמור המדינה על בעלות ציבורית רק למטרות ציבוריות מובהקות.

”הניסיון מלמד כי הדרך המוצלחת ביותר להשיג הקצאה יעילה בסביבה עירונית היא שילוב של שני מרכיבים: שוק קרקעות חופשי, שבו תמריץ הרווח מכונן את בעלי הקרקע לחפש לעצמם את האפיק והעיתוי שנייבו את התשואה המרבית כתוצאה ממילוי צורכיהם של הלקוחות משתמשי הקרקע; ומשטר תכנון מקומי, אשר נועד לטפל בהשפעות חיצוניות ולאזן בצורה נכונה את תמריצי היזם עם טובתו של כלל הציבור.”

תמריץ הרווח הוא שמניע יזם מקומי להשקיע את המאמצים והמשאבים על-מנת לרכז את כל המידע הדרוש כדי לגלות מהם השימושים והעיתויים המבטיחים ביותר, ולממשם בהתאם. לגוף ביורוקרטי חסרים הידע, התמריצים והמשאבים לנהל ולפתח נכסי נדל"ן בהתאמה מרבית לצורכי הלקוחות.

אך גם תכנון עירוני הוא מקצוע תובעני. תכנון עיר מחייב איזון של שיקולים אין-ספור המשפיעים על איכות החיים של התושבים, הנוכחיים והעתידיים: נוחות, נגישות, בטיחות, קיימות, אסתטיקה, עירוב שימושים מושכל ועוד. דווקא השלטון המקומי, כמוסד דמוקרטי אשר מייצג את התושבים, מומחה באיזון שיקולים סותרים אלה. יזם מונע משיקולים של רווח אישי, ולא משיקולים הנוגעים ברווחתם של כלל תושבי האזור. אפילו במקרה שבו יזם פרטי מעוניין לקדם את אינטרס הציבור, חסרים לו הידע, היכולות והמשאבים לאזן את הרצונות של תושבי האזור. הגוף המתמחה באיזון זה הוא הדרג הנבחר, ובעיקר השלטון המקומי.²

מדינת-ישראל אינה דבקה דייה בחלוקת תפקידים רצויה זו. הן שוק הקרקעות והן התכנון נשלטים יתר על המידה על-ידי השלטון המרכזי. מרבית עתודות הקרקע לבנייה הינן בבעלות ציבורית, וככלל הן זוכות בפיתוח רק בעקבות החלטה של מוסדות השלטון המרכזי בדבר המיקום, האופן והזמן. עם מוסדות אלה נמנים רשות מקרקעי ישראל (להלן: רמ"י); עד 2013 מנהל מקרקעי ישראל (להלן: ממ"י), מועצת מקרקעי ישראל, מנהל התכנון וקבינט הדיור.

ב. תמונת מצב

תנאי נוסף בקרקע שמשווקת על-ידי הרשות הוא שעל-פי-רוב, גם לאחר הפיתוח, הדירה מוחכרת, ולא נמכרת.⁵ אולם עם השנים חל שינוי הדרגתי בתנאי החכירה. עד שנות השבעים של המאה העשרים הייתה מידת מעורבותו של ממ"י בטיפול בנכס משמעותית מאוד – הבעלים נדרשו לשלם אגרות באופן שוטף ולקבל אישורים על שינויים בנכס ובעלותו. בעקבות ועדות שונות שדנו במעורבות-היתר של ממ"י, ואשר תמכו כולן בצמצומה, החל תהליך של הפרטה זוחלת. כיום איננו רואים הבדל משמעותי בין זכויות קניין לבין הזכויות המוקנות לחוכרים נכס מרמ"י בעקבות תכנון ופיתוח.

הגוף המפקח על רמ"י הוא מועצת מקרקעי ישראל. המועצה היא שקובעת את מדיניותה של הרשות. שמונה מתוך עשרה חברי המועצה הינם נציגי הממשלה, ומכאן שניתן לומר כי רמ"י כפופה למעשה לממשלת ישראל. הקצאת מקרקעין בישראל, ברמה הפרטנית, כפופה אם כן לתכתיבים פוליטיים. לממשלה יש מטרות שונות בניהול קרקעות המדינה, ביניהן הגדלת הכנסות הממשלה, פיתוחם של אזורים מסוימים על-חשבון אזורים אחרים (דוגמת החלטת ממשלה מס' 3973, משנת 2008, להפסיק את הבנייה במרכז הארץ – החלטה שלא האריכה ימים) ורצון לעמוד ביעדי פיתוח כמותיים.

מדינת-ישראל היא הבעלים של כ-80% מהקרקעות המוסדרות במדינה, וקק"ל היא הבעלים של כ-10% נוספים. עד היום האחריות לניהול כל הקרקעות האלה הייתה בידי רשות מקרקעי ישראל (כאמור, עד 2013 מנהל מקרקעי ישראל). עם זאת, האחריות לניהול הציבורי של עתודות הקרקע למגורים – אותן קרקעות המתאימות לבניית מגורים בעתיד הנראה לעין – נמוכה בהרבה. אנו משערים שהבעלות של המדינה ושל קק"ל בשטחיהם של המרקמים העירוניים, שבהם צפוי עיקר הפיתוח העתידי של המדינה, קרובה יותר ל-60%. (הנושא של ניהול קרקעות הקק"ל הוא נושא מורכב ונפרד; להתייחסות קצרה לנושא ראו נספח א).

באופן ניהולן של הקרקעות חל שינוי משמעותי לאורך השנים, אך עיקרון אחד נותר קבוע לכל אורך הדרך: מעולם לא קיימה רמ"י (ובעבר ממ"י) שגרה של מכירת קרקעות ללא תנאי.³ למעט מקרים ספורים, שיווק קרקעות מדינה פתוחות נעשה רק לאחר שרשות מקרקעי ישראל מתכננת את המגרש, והרוכש מתחייב לפתח את המגרש על-פי הייעוד והעיתוי שנקבעו בחוזה שחתם עם הרשות.⁴

טבלה 1: התפלגות הבעלות על הקרקע במדינת-ישראל כולה ובשטחיהן של כל הרשויות המקומיות (באלפי דונמים ובאחוזים)

פרטי + שלטון מקומי	קק"ל	מדינה + רשות פיתוח	סה"כ	
1,486 (6.8%)	2,574 (11.7%)	17,406 (79.3%)	21,957 (100%)	כלל המדינה
530.3 (28.6%)	122 (6.6%)	1,201 (64.7%)	1,855 (100%)	רשויות מקומיות

מקור: רשות מקרקעי ישראל

הערות: המספרים אינם מסתכמים ב-100% בשל קרקעות לא-מוסדרות. הטבלה אינה כוללת את יהודה ושומרון.

ככלל, כתיאורו של ויתקון, "בעבר הייתה מדיניות הממשלה להגביל את הבנייה באזורי הביקוש, על-מנת להפנות את האוכלוסייה לאזורי הפריפריה".⁶

מטרתו של פרק זה אינה לטעון כי רמ"י אינה ממלאת אחר דרישות הממשלה בצורה אחראית ומקצועית. באופן כללי, רמ"י נחשבת גוף מקצועי ומוערך. הטענה היא אחרת:

- בהקשר של פיתוח עירוני, תפקידו של הדרג הפוליטי צריך להתמצות בקביעת הסביבה האסדרתית (הרגולטורית) שתבטיח איזון בין צרכיו השונים של הציבור, ואל לו לעסוק בהקצאת קרקעות ברמה של כמה יחידות דיור ייבנו על מגרש זה או אחר ומתי.
- הדרג הפוליטי המתאים לצורך קביעת כללי התכנון הפרטני הוא ברוב המקרים הרשות המקומית. בקביעת "כללי המשחק", שהיא ללא ספק אחריות שלטונית, הגורם העיקרי צריך להיות הרשות המקומית, ולא ממשלת ישראל. הממשל המרכזי, ובכלל זה מנהל התכנון, צריך להיות מרוכז בתכנון ברמה האזורית וברמה הארצית, ולא בסוג הבתים שייבנו ברשות מקומית זו או אחרת או במספרם.

לפעמים תכתיבים אלה תואמים את צרכי האזרחים, אך לפעמים הם נוגדים אותם. לפעמים תכתיבים אלה מיושמים, אך לפעמים לא. ויתקון כותב כי יעדי הממשלה "אינם מתממשים. מועצת מקרקעי ישראל נדרשת שוב ושוב לתקן את החלטות המועצה, מאחר שאלה אינן מניבות את התוצאות הרצויות".⁷ גם גייר וסומקין מראים כי הבנייה בפועל של רמ"י נופלת באופן עקבי מן היעדים שקבעה הממשלה.⁸ מבקר המדינה, בדוח הביקורת שלו על משבר הדיור, מציין מספר רב של מקרים שבהם החלטות הממשלה לא יושמו על-ידי רמ"י, שבחלקם אף לא התקיים דיון במועצת הרשות לגבי ההחלטה שהתקבלה בממשלה.⁹ הסטייה מן הרמה היעילה של פיתוח הנגרמת על-ידי ניהול פוליטי יכולה להיות בכיוון של תת-בנייה, אך הניסיון הבין-לאומי מוכיח כי תיתכן גם סטייה בכיוון של יתר בנייה.

**"מעולם לא קיימה רמ"י
(ובעבר ממ"י) שגרה של
מכירת קרקעות ללא תנאי.
למעט מקרים ספורים, שיווק
קרקעות מדינה פתוחות
נעשה רק לאחר שרשות
מקרקעי ישראל מתכננת
את המגרש, והרוכש מתחייב
לפתח את המגרש על-פי
הייעוד והעיתוי שנקבעו
בחוזה שחתם עם הרשות."**

”במידה רבה משטר הקרקעות בישראל אינו משטר של הלאמת קרקעות, אלא של אי-הפרטתן.”

”בעלות ציבורית על מרבית קרקעות המדינה היא נדירה מאוד במדינות החופשיות.”

ג. למה בעלות ממשלתית?

בראש רשימת כשלי השוק ניצבות ”השפעות חיצוניות”. כותרת זאת מקיפה את מכלול השיקולים של שימושי קרקע שמשפיעים על ערכה של קרקע סמוכה. השפעות אלה חשובות ביותר במדיניות קרקע, אך היכולת של בעלות ריכוזית לטפל בהן נחותה בהרבה מזאת של הרשות המקומית.

- הקצאת הקרקע שמתבצעת על-ידי רמ”י כפופה להחלטותיו של השלטון המרכזי הארצי, ואילו רוב ההשפעות החיצוניות הינן במישור המקומי.

- היקף הבעלות של רמ”י קטן בהרבה מכדי לאפשר לה להפנים השפעות חיצוניות בצורה משביעת-רצון. אנו משערים כי לרמ”י יש שליטה בלא יותר משני שלישים של עתודות הקרקע העירוניות. בעלות כזאת מעניקה אומנם כוח שוק אדיר, אולם מכיוון שההחלטות לגבי שימושי הקרקע אינן בסמכותה, ומאחר שחלק ניכר מהבעלות באזורי הביקוש הינה פרטית, אין בכוחה להשפיע ישירות ובעוצמה על שוק הדיור.

- גם אם נניח ששיקולים של השפעות חיצוניות אכן מצדיקים בעלות ציבורית, הם מחייבים דווקא בעלות של רשות מקומית, ולא של השלטון המרכזי.

בעלות ציבורית על מרבית קרקעות המדינה היא נדירה מאוד במדינות החופשיות. משטר דומה קיים אומנם בסין ובסינגפור – מדינות בעלות מידה ניכרת של חופש כלכלי – אך במדינות המערב שיטה זו אינה נהוגה כלל. בעבר הונהג משטר דומה בהונג-קונג, עם בעלות מדינה כוללת על הקרקעות והקצאת קרקעות מוסדרת.¹⁰

הסיבה העיקרית למצב זה בישראל היא היסטורית. כפי שמתאר פרופ’ חיים זנדברג, המשטר העות’מאני הנהיג מדיניות של בעלות מרוכזת על קרקעות, ושלטונות המנדט הבריטי לא ביקשו לשנות מדיניות זו.¹¹ סיבה נוספת היא ניכוסם של נכסי הנפקדים, אשר בהמשך עברו לניהול ריכוזי. במידה רבה משטר הקרקעות בישראל אינו משטר של הלאמת קרקעות, אלא של אי-הפרטתן.

עם זאת, נימוקים שונים הוצעו להצדקת משטר כזה. אליהו בורוכוב ואליה ורצברגר, במאמרם משנת 2002, רואים בבעלות ציבורית על קרקע ”כלי חיוני להשגת מטרות חברתיות וכלכליות”, כלשון כותרת המאמר. המחברים מונים נימוקים מארבעה סוגים לחיוב משטר בעלות ריכוזי: בשלי שוק; שוויון וצדק חברתי; תכנון; ומטרות פוליטיות וחברתיות.¹² להלן נבחן נימוקים אלה ונטען כי הם יכולים להצדיק בעלות ציבורית אך בהיקף צנוע בלבד.

”הסיבה העיקרית למצב זה בישראל היא היסטורית.”

הציבור המקומי בלבד. לכן שיקול זה אינו יכול להצדיק בעלות ריכוזית על קרקעות עירוניות בהיקף משמעותי.

הפריט הבא ברשימת כשלי השוק הוא "יתרונות לגודל ומתקנים בלתי-מתחלקים". בפועל, כשל שוק זה נובע מהוצאות עסקה אשר מקשות את פיתוחו של מגרש גדול כאשר הבעלות בו מפוזרת בין כמה בעלים. אך יש לציין כי במקרים רבים ניתן להשיג אותה מטרה על-ידי בנק קרקעות מזדמן או על-ידי כללי תכנון. במקום לשמר בעלות ציבורית על אזור שלם כדי לוודא שהאזור יראה פיתוח מסונכרן, אפשר לקבוע חוקי תכנון שאינם מאפשרים פיתוח של מגרש יחיד באותו אזור אלא לפי דפוס פיתוח שתקבע הרשות.

בהמשך המחברים נוגעים בבעיה של "אי-ודאות לגבי העתיד". אולם אי-ודאות אינה כשל שוק, אלא מציאות קיומית, ובכל מקרה מעורבות ציבורית בשוק המקרקעין אינה תורמת דבר להקטנתה של אי-ודאות זו או להקלת השפעותיה. נראה שכוונת המחברים היא שמחמת אי-ודאות לגבי העתיד יש צורך להבטיח עתודות קרקע פנויות לעתיד, באשר לבעלים פרטיים יש נטייה מובנית להאיץ פיתוח יתר על המידה. אלא שדאגה זו אינה מתיישבת עם התפיסה הרווחת כיום, שלפיה חטאם של הספקולנטים הפרטיים הוא בעיקר שהם משהים את פיתוח הקרקע, ונראה שהיא גם מפריזה בהערכת אי-הפיכותם של שימושי קרקע.

כשל השוק האחרון מכונה "הוצאות עסקה ובעיות ריכוז קרקעות". כפי שכבר הוזכר, נראה ששיקול זה זהה לשיקול של "יתרונות לגודל".

• בפועל רמ"י אינה עוסקת כמעט בהפנמת השפעות חיצוניות, כך שהשיקול הוא תיאורטי בלבד, ואינו משמש טענה בעד ניהול ציבורי באופן שבו הדבר מיושם בישראל.

לסיכום, בהשפעות אלה ניתן לטפל – וחייבים לטפל – על-ידי חוקי התכנון והבנייה. בפועל רמ"י אינה מרבה לעסוק בהפנמת השפעות חיצוניות, וטוב שכך. את עיקר הטיפול בהשפעות חיצוניות יש להשאיר לחוקי התכנון, בעיקר לאלה של הרשות המקומית. הרשות המקומית מהווה נדבך מרכזי בכל הליכי התכנון ורישוי הבנייה. היא שמתכננת ומביאה לאישור את תוכנית המתאר העירונית, היא שמעורבת באישורן של תוכניות גדולות בוועדה המחוזית, היא שמאשרת תוכניות מפורטות בוועדה המקומית, והיא שמנפיקה בסופו של דבר את היתרי הבנייה. הרשות המקומית היא שקובעת למעשה אילו אזורים יפותחו ואילו יושארו כעתודות או כשטח פתוח; איפה תהיה תעשייה, איפה יהיו מגורים, איפה יהיו פַּרְקים וכדומה. רמ"י כפופה לכללים אלה בדיוק כמו כל יזם נדל"ן אחר, וממילא אין בעלות המדינה תורמת מאומה לטיפול בהשפעות חיצוניות.

כשל השוק הבא ברשימה של בורוכוב וורצברגר הוא "מוצרים ציבוריים". ניתן בהחלט להסכים שלגבי מוצרים ציבוריים קיימת הצדקה לבעלות ציבורית. המגזר הציבורי, לא פחות מן המגזר הפרטי, זקוק לבעלות על קרקע כדי לממש את יעדיו בצורה נכונה. אך שיקול זה אינו מצדיק החזקת עתודות קרקע אדירות, אלא החזקה של אותן קרקעות שנדרשות לצרכים ציבוריים מובהקים וכן עתודות סבירות, מחמת הקושי לרכוש או להפקיע קרקעות בשביל צרכים עתידיים. נוסף על כך, שיקול זה מחייב שהבעלות הציבורית באזורי אכלוס תהיה בעיקרה של הרשות המקומית, שכן רוב המוצרים הציבוריים באזורים אלה הם כלפי

סכנה שאינה מפורטת, אבל לכל-הפחות ניתן לומר שבמדינות רבות היוזמה לפיתוח נמצאת בעיקר בידיים פרטיות ולא ניכר שהמצב של הקצאת קרקע בישראל טוב יותר. בהמשך נטען כי לחץ זה של מפתחים מהווה דווקא תשומה חיונית בשיקולים תכנוניים, לצד הלחץ הנגדי של נפגעים, אשר חיוני אף הוא.

בהמשך מוזכר ניהול הפיתוח העירוני. זהו שיקול חשוב מאוד, אלא שצריך להשאירו לגופי התכנון, ומכל מקום לבעלות ציבורית אין כל תרומה כמעט ביחס אליו.

לגבי מניעת העברה של הבעלות על קרקע לגורמים זרים, יש מקום לשאול אם מטרה זו אכן חשובה. הזרים הרי לא ייקחו איתם את הקרקע לחוץ-לארץ, ולא יוכלו לעשות איתה פה שום שימוש שאינו מותר על-פי חוקי המדינה. אבל שוב, בעלות ציבורית אינה מעלה ואינה מורידה בנוגע ליעד זה; אם יש רצון למנוע בעלות של זרים, אפשר לנסח חוק. קשה לקבל את הטענה שחשוב למנוע בעלות של זרים על קרקע עד כדי כך שחייבים למנוע בעלות אף של אזרחי ישראל על אותה קרקע.

בסופו של דבר, השיקולים המוזכרים במאמר של בורוכוב וורצברגר בעד בעלות ציבורית על קרקע מצדיקים מערכת תכנון ואסדרה אפקטיבית במישורים המקומי והאזורי; בעלות ציבורית על מתקני ציבור ומוצרי ציבור מובהקים, דוגמת פּרקים; והחזקת עתודות קרקע סבירות לצורך הבטחת זמינותם של שטחים נרחבים ליוזמות ציבוריות ופרטיות המחייבות בעלות אחידה על שטח גדול – תוצאה שכללי ההפקעה הנהוגים כיום בישראל מתקשים להשיג על קרקע עם בעלות מפוזרת בחלקות קטנות. אולם שיקולים אלה אינם מסוגלים להצדיק בעלות ציבורית על מרבית קרקעות המדינה ועל מרבית עתודות הקרקע העירוניות.

הקטגוריה השנייה היא "מטרות חברתיות". בעניין זה נראה שקיימים בינינו חילוקי-דעות במישור האידיאולוגי, ולא הכלכלי. המחברים רואים כמטרה חיונית "מניעת התעשרות בלתי-סבירה"; אנו, לעומת זאת, גורסים כי אין אינטרס ציבורי מובהק במניעת התעשרותם של אזרחי ישראל. יתר על כן, גם אם נסכים ליעד ציבורי כזה, בעלות ציבורית על קרקע לא תהיה הכלי האידיאלי למימוש.

הקטגוריה השלישית היא "מטרות תכנוניות ולאומיות". בהקשר זה מוזכרת הכוונת פיתוח לאזורים מסוימים. ייתכן שהכוונה היא שהחלטה לפתח אזור מסוים יוצרת ערך כלכלי אדיר, וראוי שהמדינה – אשר יצרה למעשה ערך זה על-ידי החלטת הפיתוח – תנכס אותו לעצמה. שיקול זה יכול להוות הצדקה לבעלות ממשלתית באזורים מרוחקים ובלתי-מפותחים, אם כי יש לשקול כנגד זה את התמריץ המלאכותי שנוצר לפתח דווקא אזורים בבעלות ממשלתית, אפילו אם אלה אינם היעדים האידיאליים לפיתוח על-פי שיקולים כלכליים או לאומיים.

שיקול שאנו חולקים עליו בהחלט הוא "בנייה לעולים חדשים". הכוונה היא להימנע מבנייה נוכחית כדי להבטיח עתודות קרקע לבנייה עתידית – למשל, זאת שתידרש כדי לקלוט גל עלייה. לטעמנו, אין זה מוצדק לבנות פחות עכשיו כדי שנוכל לבנות בעתיד; עדיף בהרבה להגדיל באופן מיידי את היצע הדיור, כך שעולים יגיעו למדינה שיש בה זמינות גדולה של דירות ומחירים נוחים כבר עכשיו.

בהמשך מוזכר שיפור הפיקוח על שימושי הקרקע. המחברים כותבים ש"כאשר היזמה לפיתוח היא בידיים פרטיות, קיים תמריץ עצום ליזמים ולבעלי הקרקע להביא לשינויים שיגדילו את רווחיהם ללא התחשבות בעלות החברתית, ואין צורך לפרט". קשה להתעמת עם

"אנו סבורים כי משטר של בעלות ריכוזית בישראל הוא בגדר 'תאונה היסטורית' שהגיע הזמן לתקנה. מאמר זה אינו מסוגל לשפוט את חיוניותו של משטר זה לקידום מטרות לאומיות או דמוגרפיות, אבל יש ביכולתנו לקבוע כי בעלות על קרקע באזורי אכלוס אינה הכלי הנכון והמתאים לקידום מטרות אלה. אין למעשה הצדקה כלשהי לבעלות של הממשלה על עתודות קרקע באזורי ביקוש, מעבר לאלה הנדרשות למוצרים ציבוריים אשר מימושם צפוי בעתיד הקרוב."

במאמר ארוך וממצה בוחנת רחל אלטרמן את ההצדקות השונות שניתנו למשטר המקרקעין של בעלות ריכוזית.¹³ אלטרמן מונה שמונה "הצדקות כלכליות" ושש "הצדקות חברתיות-תיכנוניות", ומסכמת: "מתוך שמונה ההצדקות המעוגנות בכשל שוק, רק שתי הראשונות [שמירת קרקע למוצרים ציבוריים ושמירת עתודות – א"מ, ז"ר] מספקות הצדקה תקפה ומשכנעת... אולם דווקא שתי הצדקות אלה, אינן בראש סידרי העדיפויות של קובעי המדיניות."¹⁴ לגבי ההצדקות האחרות היא מסיקה כי רובן תומכות באסדרה מתאימה, אבל אינן מחייבות בעלות לאומית דווקא. די, לדעתה, ב"שמירה של רזרבות קרקע בבעלות לאומית, אך רק במקומות אסטרטגיים ניבחרים ובמינון מבוקר."¹⁵

אלטרמן אף מצטטת שני חוקרים אחרים שחיברו מאמרים בנושא – גדעון ויתקון ועזרא סדן – ומסכמת באומרה כי "ויתקון וסדן מעלים ספק אודות תוקפן של מרבית ההצדקות המסורתיות להמשך הבעלות הלאומית".¹⁶

אנו סבורים כי משטר של בעלות ריכוזית בישראל הוא בגדר "תאונה היסטורית" שהגיע הזמן לתקנה. מאמר זה אינו מסוגל לשפוט את חיוניותו של משטר זה לקידום מטרות לאומיות או דמוגרפיות, אבל יש ביכולתנו לקבוע כי בעלות על קרקע באזורי אכלוס אינה הכלי הנכון והמתאים לקידום מטרות אלה. אין למעשה הצדקה כלשהי לבעלות של הממשלה על עתודות קרקע באזורי ביקוש, מעבר לאלה הנדרשות למוצרים ציבוריים אשר מימושם צפוי בעתיד הקרוב.

ד. ממצאים אמפיריים

ביצענו כמה בדיקות סטטיסטיות על-מנת לבחון אם ניתן לכמת את ההשפעה של ניהול ריכוזי על שימושי קרקע בישראל. הניתוח הכמותי העלה ארבעה ממצאים עיקריים:

1. ניהול רמ"י כרוך בגמישות היצע נמוכה במידה משמעותית – כאשר בוחנים את התחלות הבנייה על קרקעות מדינה, מגלים שאלה מגיבות פחות על המחיר מאשר התחלות בנייה על קרקע פרטית, הן בציר הזמן והן בציר המרחב. אם בוחנים את גמישות ההיצע באזורים שונים, מגלים שככל שרמ"י מנהלת קרקעות רבות יותר, גמישות ההיצע באזור נמוכה יותר.

2. לאורך השנים נבנות דירות רבות יותר על קרקע פרטית, אף שאנו משערים כי רוב מלאי הקרקע העירונית נמצא בניהול המדינה.

הפרשנות שלנו לממצא הראשון היא פשוטה: כפי שנטען ומוסבר לאורך המאמר, המגזר הציבורי אינו בנוי להגיב במהירות וביעילות על רצונות הלקוח, כפי שאלה באים לידי ביטוי במחירי הדירות במרחב ולאורך זמן. במילים אחרות, המגזר הציבורי ריכז את הבנייה באזורים דלי ביקוש, ואילו המגזר הפרטי ריכז את הבנייה באזורים המתאפיינים בביקוש ער. למשל, בעשרת האזורים הצפופים ביותר שיעור הקרקע הפרטית היה 56%, ואילו שיעור הבנייה בקרקעות אלה מתוך כלל הבנייה היה 68%. בעשרת האזורים הכי פחות צפופים שיעור הבעלות הפרטית (37%) ושיעור הבנייה על קרקעות אלה (40%) היו זהים כמעט. במונחים מוחלטים, כ-70% מן הבנייה הציבורית הייתה באזורים הפחות-צפופים (פחות מן החציון), ואילו פחות ממחצית הבנייה על קרקע פרטית הייתה באזורים אלה.

”ניהול רמ"י כרוך בגמישות היצע נמוכה במידה משמעותית. בנוסף לאורך השנים נבנות דירות רבות יותר על קרקע פרטית, אף שאנו משערים כי רוב מלאי הקרקע העירונית נמצא בניהול המדינה.”

את הממצא השני אנחנו נוטים להסביר כעדות לכך שהמדינה אינה מפתחת די הצורך את מלאי הקרקע שלה, ושהמגזר הפרטי בונה בצורה עצימה יותר. אולם מסקנה זו אינה הכרחית. הנתונים על מלאי הקרקעות אינם מדויקים דיים; אפילו ספירת הדונמים אינה מדויקת, ונוסף על כך אין כל שקלול של איכות הקרקע. ייתכן אם כן שהקרקעות של המגזר הפרטי הן בממוצע איכותיות יותר מצד המיקום ומצב התכנון מאלה של המגזר הציבורי.

יש לשים לב שפועל יוצא מן הממצא הראשון הוא שבאזורים עם נוכחות גדולה יותר של ניהול ריכוזי המחירים נמוכים יותר וקצב גידול המלאי דווקא גדול יותר. במקום להגיב על רצונותיהם של הלקוחות, כפי שהם מתבטאים במחיר, ולבנות במרכז במקומות שבהם אנשים רוצים לבנות, הבנייה על קרקע ציבורית מתבזבזת לרוב באזורים של ביקוש פחות, מה שמוריד עוד יותר את המחירים באזורים אלה. אכן, ניתן להוכיח כי בממוצע המחירים נמוכים יותר באזורים עתירי ניהול ציבורי, שהם בממוצע אזורים דלי ביקוש יחסית, אבל במבט כלכלי נתון זה אינו מעיד על ניהול מוצלח, אלא דווקא על ניהול כושל.

1. "מפץ קטן"

במאמר משנת 1997 הציעו אקשטיין ופרלמן "מפץ גדול" של הפרטת מרבית אדמות המדינה במהלך הפרטה אחד ענקי.¹⁷ אבל הפרטה בקנה-מידה כזה קשה מאוד מבחינה טכנית, ולמעשה מיותרת. בגלל השונות הגדולה בערך הקרקעות, הפרטה של אחוז קטן מקרקעות המדינה – אלה שבאזורי הביקוש היקרים ביותר – עשויה לשחרר את רוב פקק ההיצע. לפי החישובים שלנו, מכירה של אחוז אחד משטח האדמות שבבעלות המדינה תכסה את מרבית העתודות במונחים של ערך כספי.

"המפץ הקטן" שאנו מציעים כרוך בהפרטה שמוגבלת לעתודות הקרקע העירוניות שנמצאות בשלבי תכנון – אותן קרקעות שרמ"י מסמנת כעתודות שהינן "תוכניות בעבודה ובהכנה" ואשר מופיעות בהתאם במפות המרכז למיפוי ישראל.

בפרט, הכנו רשימה ממצה של כל המגרשים המסווגים כ"עתודות קרקע רמ"י" באתר המפות הממשלתי, וסיננו את המגרשים שייעודם העיקרי הוא מגורים. מבין הפרויקטים שמיועדים לדיור, נטלנו את חמישים הפרויקטים הגדולים ביותר (במונחים של מספר דירות) באזורי ביקוש. המתחמים שמתקבלים מסינון זה מסתכמים ביותר מ-300,000 יחידות דיור (בחישוב של רמ"י) על שטח שגדול רק במעט מ-100,000 דונם. במונחי שטח מדובר בפחות מחצי אחוז מקרקעות המדינה, אבל במונחים של ערך אנו משערים שמדובר בעשרות אחוזים מערך עתודות הקרקע שבבעלותה של מדינת-ישראל.

היקף הפרטה זה ישיג צמצום מרבי בעיוות הגלום בבעלות הממשלתית על שוק הדיור בישראל, תוך פגיעה מינימלית בלבד ביכולתה של הממשלה למנף את בעלות הקרקע למשימות לאומיות, שמחקר זה אינו מתייחס

חשוב לציין כי הנטייה של המגזר הציבורי לבנות דווקא בפריפריה קשורה בחלקה למדיניות יזומה ומודעת של פיזור אוכלוסין מסיבות דמוגרפיות. ניתוח כלכלי אינו מסוגל להפריך את תבונתה של מדיניות זו, אבל הוא יכול להצביע על העובדה שמדיניות זו משפיעה מאוד על שוק הדיור ומקטינה במידה משמעותית את היצע הדירות באזורים שאזרחי ישראל רוצים ומתעקשים לגור בהם.

ה. אופן ההפרטה

כדי לעמוד על הפתרון, יש צורך לחדד את הבעיה. הבעיה העיקרית היא שמרבית עתודות הקרקע העירוניות בישראל מבודדות במידה רבה מאותות השוק. גם אם יזם משוכנע כי הוא יכול להצליח בבניית קניון, מבנה מגורים, מתקן תעשייתי או כל שימוש קרקע אחר על קרקע שמצויה בבעלות ציבורית ואשר אינה עומדת למכרז שהולם את חזונו – אין לו אפשרות פשוט לרכוש את הקרקע ולרוץ קדימה. במקרה הטוב הוא יצליח לשכנע את רמ"י להציע את הקרקע למכרז, אלא שתהליך השכנוע והביצוע יארכו שנים, וכלל לא בטוח שהוא יזכה במכרז שמתקיים בזכות החזון והעמל שלו. לכן נכון לשקול כל חלופה שתיתן מענה לליקוי חמור זה. במסגרת הנוכחית נציין כמה אפשרויות, ונעמוד על היתרונות והחסרונות של כל אחת מהן.

בסופו של דבר, לא יבשר הדבר כישלון של התוכנית, אלא יהווה פשוט סימן שקרקעות אלה אינן בשלות להפרטה בעיתוי הנוכחי, וממילא אין הפסד למשך מהמשך הבעלות הממשלתית עליהן. בסופו של דבר שוק ההון הישראלי יהיה מסוגל לגייס בקלות את הכסף הנדרש למימון רכישות הקרקע של "מפץ קטן" אם אלה יהיו כדאיות מבחינה כלכלית.

מעבר לתועלת שמכירת קרקעות למגזר הפרטי תניב לשוק הקרקעות, מכירה כזאת צפויה להביא ברכה גם לשוק ההון, על-ידי פתיחת אפיק השקעה נוסף, בעל תכונות של תשואה וסיכון שונות באופן משמעותי מאלה של הכלים המצויים כיום בשוק.

אך בהצעה כזאת ייתכנו גם בעיות. מומחים רבים סבורים שכתוצאה מהמעמד הדומיננטי של רמ"י, שוק המסחר בקרקעות אינו מפותח כיום. בהמשך נעמוד על היתרון העקרוני של השוק הפרטי במסחר כזה, ועל תרומתם החשובה של ספסרי קרקעות במערכת האקולוגית הכוללת של שוק הנדל"ן. אבל ניהול נדל"ן הוא תחום מקצועי קטן יחסית בארץ נכון להיום, אפילו להיקף של 100,000 דונם. אומנם, אם נפרק את רמ"י, יש להניח שחלק מן המומחיות המרוכזת שם תעבור למגזר הפרטי, אבל ייתכן עדיין פער מסוים שנותן יתרון למהלך הדרגתי.

הסתייגות מקבילה קיימת לגבי אפיקי המימון. כעיקרון, כמויות המימון הנדרשות על-מנת לרכוש את הקרקעות המוצעות אינן גדולות לעומת ממדיו של שוק ההון, אבל הדבר אינו מבטיח שרכישת קרקעות בקנה-מידה כזה אכן תעורר את תאוות המשקיעים. דרישה נוקשה להפריט כמות נתונה של קרקעות יכולה להיתקל בפועל במחנק מימון, שיכשיל את המהלך.

אליהן. העיוות שייוותר בשוק המגורים יהיה קטן מאוד, שכן רוב הערך הכספי של הקרקעות הוא באזורים אלה של ביקוש מרבי, ורוב הקרקעות האלה ממילא אינן מיועדות לפיתוח בשנים הקרובות על-ידי רמ"י. הפגיעה ביכולתה של הממשלה לנצל את בעלותה על קרקעות למשימות לאומיות תהיה כאמור קטנה מאוד, שכן באזורי ביקוש ממילא לא ייבנו ערים ויישובים גדולים חדשים, לא יוקמו שמורות-טבע, אין שטחי אימונים ושטחי אש וכולי. השיטה מבטיחה שאין הפרטה לקרקעות שהממשלה מיעדת לתשתיות, למבני ציבור או לכל ייעוד ציבורי אחר.¹⁸

אקשטיין ופרלמן הציעו מנגנון הפרטה ייחודי ומורכב. הצורך במנגנון כזה נבע מממדיה הענקיים של ההפרטה מול ממדיו הצנועים של שוק ההון הישראלי בשנות התשעים של המאה העשרים. גם במדינות רבות בגוש הסובייטי לשעבר נעשו הפרטות מרחיקות-לכת של משאבים ממשלתיים שניצבו בפני קושי כפול זה. כדי להתמודד עם מציאות זו, הומצאו מגוון רחב של כלים ייחודיים, דוגמת share issue privatization, שוברים ועוד.

לעומת זאת, לנוכח היקפה המוגבל של ההפרטה המוצעת והמצב המתקדם של שוק ההון בישראל, אין צורך במנגנון הפרטה ייחודי כלשהו על-מנת לבצע את ההפרטה. נכון להיום ההיוון של חברות הבורסה לניירות-ערך בתל-אביב עומד על כ-800 מיליארד ש"ח. אפילו בהנחה השמרנית ביותר שלכל הקרקע יימצאו קונים במחיר המוצע, ההפרטה המוצעת מסתכמת בכ-100 מיליארד ש"ח, והיא תתפרש על-פני שנים מספר. יש להניח שהגופים שייגשו למכרזים על קרקעות אלה יפנו לשוק ההון כדי לקבל מימון, ובין היתר ייתכן שהם ינפיקו אג"ח או מניות. יכולתם להשיג מימון תהיה תלויה כמובן בתשואה הכלכלית שהנכסים צפויים להניב; אם מכרז על קרקעות מסוימות ייפול

”ברגע שיזם או סוחר קרקעות מבקשים לרכוש מגרש כלשהו, הרשות תהיה חייבת לערוך מכרז על הקרקע. מהלך דומה אירע לגבי המגרש של בנייני עזריאלי בתל אביב.”

תחרות בצד ההיצע של הקרקעות, המחיר היה נמוך יותר. אין ספק שמצב כזה ייתכן,¹⁹ ומובן מאליו שיש הפסד עומס בתפקודו של שוק המקרקעין כאשר קיים כוח שוק. מצד אחר, יש לזכור כי הכנסות המדינה ממכירת קרקעות מאפשרות הקלה במיסים, וכי גם במיסים גבוהים יש הפסד עומס. אין ביכולתנו לקבוע בשלב זה כי הפסד העומס ממכירה במחיר מונופול גובר על זה של חלופת המיסים.

אפשרות אחרת היא ליצור תחרות בצורה יזומה – למשל, על-ידי הקמת רמ"ב שתשלוט בחצי מן המקרקעין – ובכך להפחית את כוח השוק שבא לידי ביטוי במכירת הקרקע.

שיקול נוסף שיכול להיחשב לגיטימי בתמחור קרקעות הוא ייצוב השוק. שוק ספקולטיבי מתאפיין בדרך-כלל בתנודתיות, וכלכלנים רבים סבורים כי הוא מתאפיין אף בתנודתיות-יתר. נוכחותו של שחקן גדול נוטה באופן אוטומטי לייצב את השוק, ואם אוצר המדינה יפעל בשוק הנדל"ן כמשיא רווחים, הוא ייטה ממילא למכור קרקעות רבות בזמן של זינוק מחירים – תגובה שצפויה לייצב את השוק באופן אוטומטי. אבל לנוכח חשיבותם של מחירי הנדל"ן ליציבות הפיננסית והמקרו-כלכלית, אפשר לשקול מדיניות שיווק ותמחור שתפעל באופן יזום למתן עליות מחירים חדות.

כדי להנגיש את קרקעות הציבור לפיתוח, אין הכרח למכור אותן באופן מידי, אלא די שהן יהיו נגישות למכירה. במצב הקיים, שבו רמ"י היא הקובעת איזה מגרש יוצע למכירה ומתי, יזם אשר רוצה לפתח שטח מסוים צריך לחכות שהשטח הספציפי שהוא רוצה לפתח יוצע למכירה, ואז להתמודד מול יזמים אחרים במכרז. צריך מנגנון שיווק יעיל וזמין אשר ייתן אפשרות ליזם להגשים חזון על קרקע שבבעלות המדינה וייתן לציבור תמורה הולמת בעבור הנכס. נציע פה שתי חלופות שמסוגלות להוביל לתוצאה זו – מכרז ושומה.

מכרז

ברגע שיזם או סוחר קרקעות מבקשים לרכוש מגרש כלשהו, הרשות תהיה חייבת לערוך מכרז על הקרקע. מהלך דומה אירע לגבי המגרש של בנייני עזריאלי בתל-אביב: קבוצת עזריאלי פנתה לעירייה בבקשה לרכוש את המתחם; והעירייה החליטה שאכן יהיה נכון למכור את השטח, אבל לא בדרך של משא-ומתן מול גורם אחד, אלא במכרז ציבורי רב-ממדי. ניתן למסד תקדים זה ולקבוע כי בקשה לרכוש קרקע בניהול רמ"י תשמש זרז (טריגר) אוטומטי להצעת אותו מגרש (לכל-הפחות) למכרז.

שומה

כיום קרקעות נמכרות אומנם במכרז, אבל יש גם מחיר-סף שנקבע על-פי הערכות של רמ"י לגבי ערך הקרקע. לרמ"י, כמו ליזם פרטי, יש הערכה משלה לגבי ערך הקרקע, וגם היא, כמו יזם פרטי, אינה מעוניינת למכור את הקרקע אם המחיר המוצע אינו מגיע להערכה המשוערת.

קיימת אומנם ביקורת כלפי נוהל זה של רמ"י. הטענה היא שההערכה של רמ"י מבוססת למעשה על כוח השוק שלה. אילו הייתה הבעלות על המגרשים מפוזרת בין ידיים רבות, והייתה

”המכירה חייבת להיות ללא כל תנאי.”

3. עקרונות-יסוד

בכל שלושת האפיקים הנזכרים – מכירה יזומה, מכירה לפי דרישה בדרך של מכרז ומכירה לפי דרישה בדרך של שומה – יש לדבוק בכמה עקרונות:

- המכירה חייבת להיות ללא כל תנאי – רוכשי הקרקע יהיו רשאים לעשות כל שימוש שהוא בקרקע, ובכלל זה להשאירה ללא שימוש כלל, וכן למכור אותה בכל מועד לכל רוכש חוקי על-פי חוקי המדינה, והכל לפי ראות עיניהם ובכפוף לחוקי התכנון ולכללי מיסוי שוויוניים. מקור העיוות הקיים כיום הוא רצונם של השלטונות לקבוע סדרי עדיפויות בהקצאת הקרקע באמצעות בעלות, ולא באמצעות חוקי תכנון ותמריצים שקופים. לא נתקן את העיוות אם נאפשר לבעלים הנוכחיים, קרי הממשלה, לפעול דרך ”יד מתה” גם אחרי שהבעלות תעבור לכאורה לידיים פרטיות. עידוד הפיתוח צריך להיעשות על-ידי מדיניות מיסוי ותכנון, ולא על-ידי התניה מסבכת בבעלות.
- חשוב שהתהליך לא יחליף מונופול ממשלתי במונופול פרטי. לכן היקף הקרקע שתימכר לשחקן יחיד צריך להיות מוגבל לגודל שלא ייצור כוח שוק מוגזם.
- מאידך גיסא, במסחר בקרקעות קיימים יתרונות לגודל משמעותיים. למשל, יזם יכול להפנים בעצמו עלויות חיצוניות רבות אם הוא מתכנן שכונה שלמה בעלת שימושים שונים. לכן יש למכור גושים גדולים דיים שיאפשרו לקונים לנצל את היתרונות לגודל הללו מבלי שהדבר יחייב עלויות עסקה של מסחר משני.

בנייר-מדיניות שפורסם לא מזמן על-ידי מכון גזית-גלוב לחקר נדל”ן ומכון אהרן למדיניות כלכלית,²⁰ טענו המחברים כי יש ”למכור לרשויות מקומיות שטחים מתוכננים ושטחים שאינם מתוכננים, שכן הרשויות המקומיות הן שיודעות לנהל מכרזים בין קבלנים באופן מיטבי, יש להן את הניסיון והיכולת להוציא לפועל את הבנייה עם כלל האישורים הכרוכים והדבר יביא ליעילות בבירוקרטיות וקיצור משך הזמן עד לתחילת הבנייה”.²¹ מדובר בהצעה מעניינת, וכבר הצבענו למעלה על כך שאם אכן קיימת הצדקה לבעלות ציבורית, הטיעונים תומכים בעיקר בבעלות ציבורית מקומית.

עם זאת, אנו סבורים כי העברה למגזר הפרטי עדיפה מכמה סיבות:

- כפי שנאמר באותו נייר-מדיניות, ”לגוף ציבורי, אין תמריץ להיות יזם”.²² סייג זה נכון גם לגבי הרשות המקומית. אכן, מניסיון של ערים רבות בעולם שניהלו מלאי קרקע משמעותי עולה, על-פי הבנתנו, כי ניהול זה נחות מניהול של המגזר הפרטי.
- פתרון זה מעלה אפשרות של ניגוד אינטרסים כאשר הרשות המקומית, שהיא הריבון בהחלטות תכנון, תיתן עדיפות לפיתוחם של מתחמים שבבעלותה. ייתכן כמובן שאינטרס זה נדרש כדי להתגבר על החסמים האחרים בעידוד הפיתוח, אבל לטעמנו הפתרון הנכון הוא לטפל במקביל בתמריצים הבעייתיים של הרשויות ולהעביר את היוזמה למגזר הפרטי.
- פתרון זה מעלה שאלות סבוכות של מימון המעבר. לא כל הרשויות המקומיות ירצו לרכוש את הקרקע, ולרובן אין אמצעים זמינים לכך והן יאלצו להמציא שיטות מימון, כגון איגות. בעיה זו ניתנת כמובן לפתרון, אבל הדבר ייצור רמת סיכון נוספת ומיותרת לטעמנו.

”מקור העיוות הקיים כיום הוא רצונם של השלטונות לקבוע סדרי עדיפויות בהקצאת הקרקע באמצעות בעלות, ולא באמצעות חוקי תכנון ותמריצים שקופים.”

לעומת זאת, אם הרוכש מעוניין לעשות משהו אחר עם הקרקע, משמעות הדבר היא ששווי הקרקע פשוט גדול יותר בעיני ציבור הרוכשים בייעוד אחר. אין זה מעיד שעבודת ההכנה של רמ”י הייתה חובבנית, אבל אפשר ללמוד מכך שטוב עשו שלא השקיעו יותר בתוכניות אלה, אשר להערכתם של ציבור היזמים – להבדיל מהערכתו של גוף אחד, קרי, של רמ”י עצמה – אינן התוכניות הנכונות.

כמו-כן, אם הרוכש מעדיף לא לעשות כלום עם הנכס ולדחות את הפיתוח למועד לא-ידוע, משמעות הדבר היא שנכס זה מתאים להישאר כעתודות.

1. הפן המשפטי

מאמר זה נושא אופי כלכלי, ולא משפטי. איננו בני-סמכא בשאלות משפטיות. עם זאת, נקדיש פסקות מספר לתמונה המשפטית כפי שהיא מצטיירת לעינינו.

חוק-יסוד: מקרקעי ישראל קובע כי ”מקרקעי ישראל, והם המקרקעים בישראל של המדינה, של רשות הפיתוח או של הקרן הקיימת לישראל, הבעלות בהם לא תועבר, אם במכר ואם בדרך אחרת”.²³ באותו חוק נקבע כי יוצאים מכלל זה רק ”סוגי מקרקעין וסוגי עסקאות שנקבעו לענין זה בחוק”.²⁴ מכאן שההפרטה המוצעת בנייר זה מחייבת לכאורה חקיקה. אולם בתיקון משנת 2009 לחוק מקרקעי ישראל, התש”ך-1960, נקבע כי האיסור הקבוע בחוק-היסוד לא יחול על ”העברת בעלות במקרקעי המדינה או במקרקעי רשות הפיתוח שהם קרקע עירונית, ובלבד ששטח כל ההעברות מכוח פסקה זו יחד לא יעלה על 400 אלף דונם” בתקופה נתונה. בהמשך העלתה הכנסת רף זה ל-800,000 דונם.²⁵

תוכנית זו ניתנת להתנעה בקלות כתוכנית-הרצה (פיילוט) בקנה-מידה צנוע יחסית. תוך שנים אחדות יהיה אפשר להשוות בין מידת פיתוח הקרקע בקרקע ציבורית שהופרטה לבין מידת הפיתוח בקרקעות בעלות תכונות דומות שנותרו בבעלות ציבורית, ועל-פי התוצאות לשקול את המשך ההפרטה. בפרט, כל זמן שלא טופלו החסמים המוזכרים בפרקים על תמריצי הרשויות ועל חסמי התכנון, ייתכן שיתקיים יתרון זמני, אם כי מלאכותי, לגב ממשלתי שידחף את הפיתוח.

4. עבודת התכנון שרמ”י כבר עשתה

למעשה, הצענו לרכז את ההפרטה היזומה במגרשים שמצויים בשלב של ”תוכניות בעבודה ובהכנה”. רמ”י כבר סימנה את הקרקעות האלה לפיתוח, החליטה על ייעוד של מגורים, ואמדה את מספר יחידות הדיור שייבנו עליהן. מה יעלה בגורלה של כל עבודת המטה היקרה הזו של רמ”י כאשר הקרקעות יעברו לידיים פרטיות ללא תנאי?

ברור שצריך למכור את המגרשים עם כל המסמכים שעבודה זו גלומה בהם. כל תוכניות האדריכלים ותחזיות הכלכלנים יעברו עם המגרש לרוכש. כעת, אם הרוכש מחליט שתוכנית רמ”י אכן משקפות את הייעוד הטוב ביותר לקרקע, אזי מחיר הקנייה ישקף את ערכן של התוכניות, שאותן הוא מקבל כחלק מן העסקה.

מכיוון שהיקף ההפרטה המוצעת בנייר זה – כ-100,000 דונם – קטן בהרבה מתקרה זו, ביצוע ההפרטה אינו מחייב לכאורה חקיקה כלשהי. די בהחלטה של מועצת מקרקעי ישראל לבצע את ההפרטה.

נוסף על כך, נייר זה אינו עוסק בהגדרות הטכניות של ההפרטה, אך לשם הגשמתן של מטרות ההצעה די יהיה בהחכרה שתקנה את זכויות הבעלות העיקריות.

תוכנית זו בוודאי לא תוכל להיחשב כנוגדת את העקרונות של רשות מקרקעי ישראל. הרשות מחויבת לפעול, בין היתר, "לקידום התחרות בשוק המקרקעין ולמניעת ריכוזיות בהחזקת מקרקעין"²⁶ ואין ספק שפיזור הבעלות וקץ ההכתבה מצד רמ"י יקדמו את התחרות. היקפה הצנוע של המכירה – פחות מאחוז אחד מהקרקעות שבבעלות המדינה – מבטיח שהמכירה לא תתנגש עם היעד של "השאת עתודות קרקע מספיקות לצרכיה ולפיתוחה של המדינה בעתיד"²⁷. (במאמר מוסגר יציין כי מי שטוען כי הפגם במכירת הקרקע לספקולנטים טמון בכך שהללו ישבו על הקרקעות ולא יפתחו אותן כראוי בוודאי לא יוכל לטעון כי המכירה נוגדת את העיקרון של השאת עתודות מספיקות.)

ז. נושאים שונים

1. הממשק בין שוק הקרקעות לתהליך התכנון

בין הנימוקים שנמנו בעבר לתמיכה במשטר קרקעות של בעלות ריכוזית אנו מוצאים רצון למנוע לחץ מקבלנים.²⁸ החשש הוא כזה: הרווח מהסבת ייעוד של קרקע לא-מתוכננת הוא אדיר. במונחים של היום, קרקע מתוכננת באזורי ביקוש נמכרת במיליוני שקלים לדונם, בעוד מחירה של קרקע לא-מתוכננת הוא

בסדר-גודל של אלפי שקלים בלבד לדונם. מציאות זו עלולה להוביל למצב שבו בעלי הקרקע יפעילו לחץ פוליטי לא-מידתי כדי להשיג אישורים. הדבר עלול לגבול בשחיתות או אפילו להגיע לשחיתות ממש. כאשר הקרקע בידיים ציבוריות, השיקולים בעד ונגד הסבת הייעוד יהיו שקולים וענייניים.

ברור שמציאות כזאת תיתכן. כאשר אינטרס ציבורי (למשל, שטחים פתוחים) שמשפיע על אנשים רבים נוגד אינטרס פרטי שנוגע באנשים מעטים, יש נטייה של המערכת הפוליטית לתת יתר משקל לאינטרס המרוכז, כפי שהראו מנסור אולסון (Mancur Olson) ואחרים.²⁹ אבל יש להדגיש כי חוסר האיזון יכול להיות גם בכיוון ההפוך. אם אין אישיות מזוהה שמסוגלת לנכס את התועלת מהסבת ייעוד הקרקע, אזי אין מי שישמיע למערכת הפוליטית את התועלת הזאת וינמק אותה. יש חסרי דיור רבים שירוויחו מהשינוי בתכנון, אבל אלה מפוזרים. לפעמים רצוי דווקא שהאינטרס של אנשים אלה בדיור בר-השגה יתורגם לרווח כספי של היזם, כך שהאינטרס בפיתוח יהיה מרוכז וחד.

המערכת הפוליטית נדרשת לאזן בין פיתוח לבין שיקולים אחרים: הגנת הסביבה, מוצרים ציבוריים, יעדים לאומיים (דוגמת פיזור אוכלוסין) וכולי. ללא בעלות פרטית, הלחץ לפיתוח אינו מורגש דיו, ולכן המערכת הפוליטית מבודדת מהלחץ הפרו-התפתחותי אך בו-בזמן חשופה ללחץ הנגדי.

הנה המחשה של טענה זו. נניח שיש מגרש שהסבת ייעודו תעניק רווח של מאות מיליוני שקלים לבעלי המגרש. מציאות זו משמעה שהסבת הייעוד תיצור ערך כלכלי ישיר של מאות מיליוני שקלים. ההסבה מסוגלת ליצור גם השפעות חיציניות משמעותיות, כגון לקוחות או עובדים זמינים לעסקים סמוכים או לחלופין אפיקי קנייה או העסקה לתושבים

**”במילים אחרות, במשטר
תכנון הכרוך בשיקול-דעת
במתן אישורים, שכנוע של
קובעי המדיניות (והוספת
היזמות להעדפותיהם) הוא
תשומה חיונית בפיתוח.
בעלות פרטית על קרקעות
תיצור תמריץ משמעותי
להגברת השכנוע לבצע
פרויקטים יוצרי ערך כלכלי.”**

נקודה זו מצאה ביטוי רהוט בריאיון שהעניקה בינת שוורץ, מנהלת מנהל התכנון במשרד הפנים. המראיין התייחס לבעייתיות לכאורה של ”הלחץ האדיר שיזמים מפעילים על מערכת התכנון”. שוורץ השיבה כי ”המתח הזה, שבין יוזמות מלמטה לבין התכנון מלמעלה, הוא מתח בריא שמאפשר התפתחות של מדינה ושל עיר.”³⁰

סמוכים. לעומת זאת, ההסבה עלולה לגרום גם נזק – עלויות חיצוניות. הפיתוח עלול לגרום לצפיפות-יתר, לעומס בכבישים, לנגיסה בשטחים פתוחים או לקלקול הנוף.

במצב התקין גופי התכנון צריכים לשמש ”שופטים”, אשר שומעים את כל הטיעונים הרלוונטיים לפני שמגיעים לקביעה. מסיבה זו שימועים של גופי תכנון כוללים, למשל, נציגים של שכנים ושל ארגוני ”ירוקים”.

במצב הנוכחי הקול בעד הפיתוח הוא בעיקר מצד הממשלה, שהיא האחראית על רוב הקרקעות. אין ספק שלממשלה יש כלי שכנוע וערוצי שכנוע רבים, ושאלה מעניינת ופתוחה היא איזה מגזר מסוגל יותר להתגבר על חסמי התכנון הקיימים. אלא שהממשלה פועלת במקרים רבים לעקוף את החסמים במקום להסירם. דוגמות אחדות לכך הם הסכמי-גג, ועדות דיור לאומיות ואמצעים נוספים המיועדים לעקוף את פעילותם הסדירה של גופי התכנון. אנו סבורים כי הגברת קולו של המגזר הפרטי תתרום להשגת פיתוח מאוזן, ועשויה לתת דחיפה מבורכת לקידום רפורמה אמיתית במערכת התכנון.

במילים אחרות, במשטר תכנון הכרוך בשיקול-דעת במתן אישורים, שכנוע של קובעי המדיניות (והוספת היזמות להעדפותיהם) הוא תשומה חיונית בפיתוח. מומחיות בייצורה של תשומה זו נדרשת לא פחות ממומחיות בתכנון, בבנייה, בשיווק, בניהול כספי ובייצורן של כל יתר התשומות החיוניות לבנייה. בעלות פרטית על קרקעות תיצור תמריץ משמעותי להגברת השכנוע לבצע פרויקטים יוצרי ערך כלכלי.

ח. תפקיד הספקולנט

אפשר לתאר את תדמיתו של ספקולנט הנדל"ן במילותיו של צ'רצ'יל – "חידה, עטופה במסתורין, בתוך תעלומה" ("a riddle wrapped in a mystery inside an enigma"). התעלומה היא התדמית החיובית המלווה ספקולנטים ידועים, אך לצידה קיימת דמוניזציה של הספקולנט כאב-טיפוס.

מצד אחד, קיימת הוקרה רבה כלפי ספקולנטים רבים שתרמו לבניין הארץ וליישובה. יואל משה סלומון – יזם נדל"ן מוכשר שהשקיע בנחלת-שבעה, במאה שערים ובפתח-תקוה – זכה בבלדה פופולרית וברחובות על-שמו בכמה ערים בישראל; על-שמו של הספקולנט והיזם שמואל צבי הולצמן נקרא חבל-ארץ שלם – גוש עציון (עברות של השם "הולצמן"); היישוב בני-עי"ש נקרא על-שם רובש הקרקעות הרב עקיבא יוסף שלזינגר; ורחובות מספר בארץ נושאים את השם "עובד בן עמי" – אחד מיזמי הנדל"ן המוצלחים ביותר בארצנו, שהיה אחראי במידה רבה להפיכת אשדוד לעיר.

מצד אחר, כאשר משתמשים במילה "ספקולנט" או "ספסר", הדבר נעשה כמעט תמיד בנימה שלילית, כתיאור של אדם אשר מנצל את הזולת ומתעשר על-חשבון הציבור. במאמר שפרסם השופט אליקים רובינשטיין בשנת 2005 הוא כותב כי "איש מאתנו אינו פטור... ממאבק בספקולנטים", ובהמשך הוא מאפיין אותם כ"ספקולנטים מסוגים שונים, דגי רקק או כרישים, אנשי נדל"ן למיניהם".³¹

אבל בתוך תעלומה זו יש מסתורין נוסף. כאשר נעיין במעמדו הירוד של ספסר הקרקעות, נגלה כי מיוחסים לו שני חטאים: הוא בונה יותר מדי, ובפיתוח-יתר זה הוא הופך את כל הארץ ל"שלמת בטון"; ואם לא די בכך, הוא מעז גם לבנות פחות מדי – בכוונה זדונית הוא יושב על הקרקע מבלי לבנות עליה, מתוך תקווה שערך הקרקע יעלה בעתיד.

הנה דוגמה להאשמה מן הסוג הראשון. בשנת 2011, בתגובה על כוונת הממשלה להקים "ועדות דיור לאומיות" (וד"לים) במטרה שיהוו "מסלול עוקף ביורוקרטיה", התריעה החברה להגנת הטבע מפני "פרצות לספקולנטים", כאשר הוועדות ייהפכו "לחותמות גומי שיאשרו תכניות בניה, גם הרסניות, בהיקפים גדולים".³² פה, אם כן, זוהו הספקולנטים עם האיום של פיתוח-יתר.

"כאשר נעיין במעמדו הירוד של ספסר הקרקעות, נגלה כי מיוחסים לו שני חטאים: הוא בונה יותר מדי, ובפיתוח-יתר זה הוא הופך את כל הארץ ל'שלמת בטון'; ואם לא די בכך, הוא מעז גם לבנות פחות מדי – בכוונה זדונית הוא יושב על הקרקע מבלי לבנות עליה, מתוך תקווה שערך הקרקע יעלה בעתיד."

למעשה, רק במאה השמונה-עשרה פשטה באירופה התפיסה שסוחרים ממלאים תפקיד חשוב. בכלכלה בין-לאומית מסועפת יש צורך במקצוע נפרד של קישור בין היצרנים לבין הצרכנים, תוך נשיאת הסיכון הכרוך בכך, ולמלא תפקיד זה מגיעה תמורה הולמת.

אולם תפקיד ה"ספסר" מעורר עדיין חשדנות בקרב הציבור. ספסרים אינם עוסקים במה שמכונה כיום "שינוע" או "שיווק"; והרווח שלהם הוא פשוט תוצאה של קנייה ומכירה בזמנים שונים. עיסוק זה נתפס על פניו כעקר. אך במאה התשע-עשרה התחילו להבין שכשם שיש צורך בשחקן מסחרי שידאג להתמצא לעומק בפערי המחירים בין מקומות ובין לקוחות, באותה מידה יש צורך בשחקן כלכלי שידאג להתמצא לעומק בפערי מחירים בין זמנים.

אדם סמית היה בין הראשונים שניתחו את התועלת הכלכלית של הספסר – במקרה זה של ספסר התבואה. סמית הסביר שכאשר הספסר קונה עכשיו אך נמנע מלמכור, הוא מהמר שכיום יש שפע יחסי ואילו בעתיד צפוי מחסור. אם הוא שוגה בהערכתו, הוא יהיה המפסיד הראשון, והעיקרי; ואם הוא צודק, הציבור הוא שירוויח, שכן מעשי הספקולנט ימנעו את הציבור מלחסל את עתודות התבואה בתקופה שלפני מחסור חמור, אשר אלמלא פעולת הספסר היה חמור הרבה יותר.

הבנת התועלת הגלומה בספסור בתבואה חלחלה לציבור הרחב, וכיום קיומן של בורסות לתוצר חקלאי – עם קנייה ומכירה מיידיות ועתידיות, בממשות ובחסר, ואפילו באופציות – מוזר כתרומה חיונית ליכולתן של החקלאות והתעשייה כאחד לייצב את ההכנסה ואת הייצור.

לעומת זאת, ההסכם הקואליציוני הטרי בין הליכוד לבין מפלגת "כולנו" קורא ל"הגבלת ביקושים של משקיעים וספקולנטים", כחלק מן המאמץ להגברת ההיצע. כמו-כן, במסיבת-עיתונאים תיאר משה כחלון את הספקולנטים כ"חסם" מפני בניית דירות.³³

האמת היא שפיתוח קרקע ושימור קרקע הם שני צדדים של אותו מטבע. הניצול המיטבי של משאב כלשהו כולל את האופן והזמן המיטביים. אם בית על מגרש מסוים יהיה שווה יותר בעוד חמש שנים מכפי שהוא יהיה שווה כיום, גם לאחר חישוב עלות הזמן, אזי כדאי פשוט לחכות.

גם רשות מקרקעי ישראל מונה כמטרות "הקצאת קרקעות למטרות מגורים, דיור בר השגה, דיור ציבורי, תעסוקה, שטחים פתוחים ומטרות אחרות, במקומות ובהיקפים הנדרשים על פי צורכי המשק, החברה והסביבה, לרבות צרכים עתידיים", מצד אחד, אך גם "שמירה על קרקעות כמשאב לטובת הציבור, הסביבה והדורות הבאים", מן הצד האחר.³⁴

קיים פער תפיסות גדול לגבי תפקיד הספקולנט בין הספרות המקצועית, שרואה בו גורם חיוני באיזון השוק ובוויסותו, לבין הציבור הרחב, הרואה בו דמות טורפת ומנצלת. סיכום קצר ומתמצת של התובנות המקצועיות לא יצליחו לגשר על הפער, ולכן נקדיש לנושא הסבר מפורט יותר.

רקע היסטורי קצר יקל את ההבנה. בעת העתיקה רווחה מאוד תפיסה שלילית כלפי סוחרים. הסוחר אינו יוצר דבר; הוא קונה בזול ומוכר ביוקר, ובכך עושה לכאורה את היצרן ואת הצרכן כאחד.

”הבנת התועלת הגלומה בספסור בתבואה חלחלה לציבור הרחב, וכיום קיומן של בורסות לתוצר חקלאי מוכר כתרומה חיונית לייצובם של ההכנסה והייצור. כל הסיבות לחיוניות תפקידו של הספסור בתוצר חקלאי תקפות גם לגבי ספסור הקרקעות.”

כל אותן סיבות לחיוניות תפקידו של הספסור תקפות באותה מידה גם לגבי ספסור הקרקעות. אם לשאול את לשונו של סמית:

”אם סוחר קונה [קרקע]... על-מנת למכור אותה שוב זמן קצר אחר כך באותו שוק, אין זאת אלא משום שהוא מעריך כי [ההיצע] בשוק לא יהא כה שופע במשך כל ה[שנים] כמו בנקודת הזמן הנוכחית, ולכן המחיר צפוי לעלות... אם השיפוט שלו שגוי, והמחיר אינו עולה, הוא מפסיד לא רק את כל הרווח מן המלאי שהוא מחזיק באופן זה, אלא גם חלק מן המלאי עצמו, מחמת ההוצאה וההפסד הכרוכים בהכרח ב[טיפול בקרקע]. הוא פוגע אם כן בעצמו במידה משמעותית הרבה יותר מכפי שהוא יכול לפגוע אפילו באותם אנשים שהוא מונע מהם את האפשרות ל[בנות] באותו יום [יום הקנייה], שכן הללו יוכלו ל[בנות] במחיר זול באותה מידה בכל יום... אחר. אם השיפוט שלו נכון, לא רק שהוא אינו פוגע בציבור האנשים, אלא שהוא מספק להם שירות חשוב ביותר. באלצו אותם לחוש את טורח המחסור

מוקדם מעט מהמועד שבו הם היו חשים אותו אלמלא כן, הוא מונע מהם תחושה חריפה יותר של מחסור במועד מאוחר יותר, כפי שהיה קורה ללא ספק אילו המחיר הנמוך היה מעודד אותם לצרוך בקצב מהיר מדי שאינו הולם את המחסור האמיתי השורר באותה עונה.”

כיום, בפרספקטיבה של יותר ממאתיים שנה, אנו יודעים כי ההשפעה של הספקולנט אינה בהכרח ורודה וחד-משמעית כולה, כפי שמתאר סמית. כיום אנו יודעים כי ייצוג-יתר של ”סוחר רעש” לא-מתוחכמים ושווקים חסרים (במקרה של נדל”ן, בעיקר חוסר האפשרות למכור בחסר³⁵) עלולים לתרום לתנודתיות-יתר בשוק המונע על-ידי ספקולנטים. אבל שיקולים אלה מצביעים על הצורך באסדרה מתאימה של שוק ההון, ולא על חוסר חשיבות של תפקיד הספקולנט בהקצאת משאבים.

בתנאים השוררים כיום בארץ, תפקידו של ספסור הנדל”ן חשוב במיוחד. באופן טבעי שוק הנדל”ן דל בהרבה משוק התבואה, וגם במחירי השוק נדרש מאמץ כדי למצוא קונים או מוכרים. על-פי-רוב, ספסרי נדל”ן אינם רק קונים ומוכרים, אלא גם עוסקים בשיווק – למשל, נוטלים מגרש ומחלקים אותו לתת-מגרשים לבנייה מסוג זה או אחר, הכל לפי השיפוט המקצועי שלהם לגבי השימוש הנכון ביותר של הקרקע בתזמון הנכון ביותר. אם ספסור הנדל”ן בונה מאוחר מדי והמחירים אינם עולים, הוא רק מפסיד.

אם המחירים עולים, טוב עשה שהחליט לדחות את הבנייה לתקופה עתידית שבה מחיר הקרקע יהיה גבוה יותר וסוג השימוש המתאים יהיה שונה.

ספסר הקרקעות הוא מומחה בבחינת המועד הנכון להסבת קרקע לשימוש בלשהו, וברוב המקרים גם לאיתור השימוש המסוים שכדאי להסב אותה אליו. הרווח שהוא מקבל הוא תמורה הוגנת על הידע וההון שהוא השקיע.

ט. למה רמ"י אינה הספסר הטוב ביותר?

הסברנו כי תמריץ הרווח אינו גורם פסול בפיתוח מקרקעין, אלא להפך. כאשר יש אסדרה מתאימה שתבטיח הפנמת השפעות חיצוניות, תמריץ הרווח עשוי לכוון את השוק לפיתוח מן הסוג והעיתוי שתואמים את דרישות הציבור.

ניתן עדיין לטעון כי אין צורך בהפרטת קרקעות, שכן רשות מקרקעי ישראל מסוגלת לנהל אותן לרווחת קופת הציבור. רמ"י היא ללא ספק ספקולנט נדל"ן, מן הגדולים בעולם. היא מנהלת קרקעות בשווי מאות מיליארדי שקלים, ועושה את כל הפעולות האופייניות לספסרי נדל"ן.

אין ספק שהשגת רווחים לקופת המדינה היא אחת ממטרות הניהול הציבורי של קרקעות. עדויות לעובדה זו נמצאות במאמר של גדעון ויתקון ובזה של רחל אלטרמן. ויתקון מצביע על תיקון סעיף 40 לחוק יסודות התקציב, משנת 1992, הקובע כי "החלטות של מועצת מקרקעי ישראל בדבר הדרך והשיטה לקביעת דמי חכירה או בדבר מועדי תשלום דמי חכירה, שבביצוען כרוכות הפחתה של דמי החכירה או דחיית מועדי תשלום, ובתוצאה מכך הפחתה של הכנסות המדינה לכל תקופה שהיא, טעונות אישור שר האוצר".³⁶

מטרתו של תת-פרק זה היא להסביר מדוע אפילו אם הניהול הריכוזי יכול באופן מוצהר להשגת רווחים, במקביל לגוף עסקי פרטי, ביצועיו של הניהול הציבורי יהיו עדיין נחותים מאלה של משטר בעלות פרטית בהקצאה מיטבית של שימושי קרקע. יש לכך ארבע סיבות נפרדות:

1. היות רמ"י גוף ציבורי – התמריצים של גוף ציבורי מתאימים להקצאה נכונה של קרקע לשימושים ציבוריים. אולם מכיוון שרוב הקרקעות משמשות לשימושים פרטיים, רצוי שגם עיקר הבעלות תהיה בידיים פרטיות.

2. היות רמ"י גוף ארצי – לניהול קרקעות ברמה הארצית יש כאמור תפקיד חשוב בהגשמת צרכים ציבוריים מסוימים. אולם עיקר הקרקע שנעשה בה שימוש על-ידי הציבור היא באזורים עירוניים שנמצאים תחת סמכותן של הרשויות המקומיות. לגוף ארצי אין הפרספקטיבה ומגוון הכלים התכנוניים הדרושים על-מנת לעשות שימוש יעיל בקרקע לצרכים אלה. מכאן שאותן קרקעות שצריכות להישאר בבעלות ציבורית צריכות להיות בעיקר בבעלות מוניציפלית.

3. היות רמ"י גוף גדול – לכל גוף כלכלי יש ממדים יעילים, שבהם הוא מנצל את היתרונות לגודל. אולם היתרון לגודל בהקצאת קרקעות ממצה את עצמו בממדים קטנים בהרבה מאלה של רמ"י.

4. היות רמ"י גוף ריכוזי – במגרש העירוני רמ"י אינה מונופול. קיימת תחרות מן המגזר העסקי, ובאזורים אחדים גם מן המגזר המוניציפלי. אבל לרמ"י יש כוח שוק משמעותי מאוד. משמעותו של כוח שוק זה היא שהקרקעות יקרות מדי.

כעת נעבור על סיבות אלה אחת לאחת.

1. היות רמ"י גוף ציבורי

לגופים ציבוריים אין התמריצים, הידע והמשאבים להיום יזמים מוצלחים. מאמר מטעם הבנק העולמי משנת 2000 פסק כי "ראיות שנאספו במשך עשר עד חמש-עשרה השנים האחרונות מעידות כי ממשלות אינן יעילות כבעלים 1/או מנהלים של קרקעות".³⁷

אומנם, רמ"י הינה גוף מקצועי ביותר, אבל לפקיד ממשלתי אין תמריץ להשיג את הרווח הגדול ביותר על-ידי מתן המוצר הטוב ביותר. כמו-כן, פקיד היושב במשרד בירושלים אינו יכול להתחרות בהכרת השטח של איש נדל"ן מקומי. ומעל לכל, גוף ממשלתי, עם תקציב מוגבל ומגבלות נוקשות ביותר בכל הנוגע בקליטה ובשחרור של כוח-אדם, אינו יכול להתחרות בגוף פרטי, שיכול להשיג מימון ממשקיעים כפי הצורך ולהתאים את צוות התכנון במדויק לצרכיו של כל פרויקט ופרויקט.

2. היות רמ"י גוף ארצי

הסיבות העיקריות לבעלות ציבורית על קרקע מתייחסות ליכולת הייחודית של גוף ציבורי לשמור על אינטרס הציבור. אלטרמן מונה טענות אחדות של מומחי קרקע בעד בעלות כזאת.³⁸ חלק מן הסיבות מתייחסות לבעלות על מרחבי הקרקע הפתוחים במדינה. שיקולים אלה אינם רלוונטיים לקרקע עירונית. בין הסיבות שרלוונטיות לקרקע עירונית יש שתיים בולטות: מוצרים ציבוריים ובעלות על קרקע כמנוף תכנוני. אולם אם יש צדק בטיעונים אלה, הם מצדיקים בעלות ציבורית ברמת הרשות המקומית, ולא ברמה הארצית.

"אפילו אם הניהול הריכוזי יכוון באופן מוצהר להשגת רווחים, במקביל לגוף עסקי פרטי, ביצועיו של הניהול הציבורי יהיו עדיין נחותים מאלה של משטר בעלות פרטית בהקצאה מיטבית של שימושי קרקע."

לגבי המוצרים הציבוריים, רוב מוחלט של מוצרים אלה בערים – בתי-ספר, מבני עירייה, ביוב, כבישים, פּרָקים, מתנ"סים וכדומה – הינם באחריותה של הרשות המקומית, ולא באחריותו של השלטון המרכזי. על-כן הרשות המקומית תהיה עדיפה על המדינה בהקצאת קרקע ליעודים אלה, הן מבחינת הבחירה בין שימושים והן מבחינת הבחירה בין זמנים.

לגבי שיקולים תכנוניים, גם אלה לרוב שיקולים מקומיים באופן מובהק, ולא שיקולים ארציים. השיקולים המנחים את הבחירה אילו אזורים לפתח ואילו להשאיר פנויים, איפה ייבנו מגורים ואיפה תוקם תעשייה, מה הגובה הרצוי וכולי – כולם שיקולים מקומיים. לעיל צידדנו בעמדה שיעדים תכנוניים יש לאכוף על-ידי חוקי תכנון, ולא על-ידי בעלות, אבל אפילו היה צדק בטיעון בעד בעלות ככלי תכנון, הוא לא היה מצדיק בעלות של השלטון המרכזי על קרקע עירונית. נוסף על כך, שיקולים לאומיים בתכנון, בין של יעדי פיזור אוכלוסייה ובין של הקמת תשתיות לאומיות, מוכתבים בכל מקרה דרך תוכניות המתאר הארציות, אשר הן רמ"י והן הבעלים הפרטיים כפופים להן.

3. היות רמ"י גוף גדול

רק חברה אחת מבין כולן דיווחה על היקף קרקעות מסוג זה בערך שעולה על מיליארד דולר, וחברות ספורות בלבד דיווחו על החזקות כאלה בשווי של מאות מיליוני דולרים (לפירוט ראו טבלה 2).

שאלה קריטית לבחינת הכדאיות של גוף שמנהל מלאי קרקע בהיקף כמו זה שרמ"י מנהלת היא שאלת היתרון לגודל. אפילו אם אין חסמים ליעילות מפאת תמריצים מוטים של גוף ציבורי ושל מונופול, גוף עסקי גדול עלול להיות לא-יעיל אם הוא עובר את ההיקף היעיל לשוק המדובר.

לא מצאנו דרך לבחון ישירות את היתרונות לגודל בניהול מלאי קרקעות לפיתוח. בחרנו לבחון את התפלגות המלאי בפועל של חברות נדל"ן בעולם. ההנחה היא שלחצים תחרותיים יצרו בפועל התפלגות שמשקפת באופן כללי את ההתפלגות היעילה. מכיוון שקרקע היא סחירה, אם חברה מסוימת אינה מסוגלת להביא מגרש מסוים לידי מיצוי מרבי, ישתלם לה למכור את המגרש לחברה אחרת שתוכל להרוויח עליו יותר.

לצורך המחקר התמקדנו בחברות נסחרות, שכן יש לגביהן את המידע השלם והאחיד ביותר. בבורסות בעולם נסחרות חברות נדל"ניות רבות, רובן נאמנויות השקעה בנדל"ן (Real Estate Investment Trust – REIT). בין אלה יש מספר קטן מאוד שעוסקות בעיקר בקרקעות לא-מפותחות, ולא מצאנו אפילו אחת שמתרכזת בקרקע עירונית לא-מפותחת. כמעט כל הנאמנויות הן חברות של ניהול נדל"ן מניב, אבל רבות מהן מחזיקות גם במלאי של קרקע "בפיתוח" (במאזנים השונים שבדקנו הופיעה קטגוריה זו תחת הכותרות הבאות: properties under development, undeveloped properties, properties for future development, Unbebaute Grundstücke, grundstücksgleiche Rechte ohne Bauten) בדקנו את המאזנים של עשרות חברות נדל"ן גדולות הנסחרות בארצות-הברית, באנגליה ובגרמניה, וחיפשנו את היקף הנכסים "בפיתוח".

טבלה 2: היקף הבעלות על קרקע לא-מפותחת של ענקי הנדל"ן בארצות-הברית ובאירופה

Company	Undeveloped Land	Description of finding	Areas of Operation (country, cities)
General Growth Properties	895 million USD	"At the end of 2013 we had \$2.1 billion of developments: \$285 million opened; \$968 million under construction; and \$895 million in the pipeline"	All of U.S.
Prologis	1.6 billion USD	"land available for future development"	Brazil, Canada, U.S., Mexico, Austria, Belgium, Czech Republic, France, Germany, Hungary, Italy, Netherlands, Poland, Romania, Slovakia, Spain, Sweden, U.K., China, Singapore, Japan
Boston Properties	297 million USD	"Land held for future development"	Boston, New York, San Francisco, Washington D.C.
Equity Residential	394 million USD	"Land held for development"	All over major U.S. cities
St. Modwen Properties	146 million GBP	"Sites primed for development"	Across the U.K.
Helical Bar	97 million GBP	"Development properties"	Greater London area
The Peel Group	33,000 acres	"Development pipeline"	Across the U.K.
	(133,000 dunam)		
Inland Homes	2,416 plots	2,416" plots out of 6,500"	South East U.K.

4. היות רמ"י גוף ריכוזי

אם אנו רוצים שבעלי קרקעות יונעו משיקולים של רווח והפסד בהתאם לאותות ערך אמינים משוק תחרותי, ולא על-פי תכתיבים פוליטיים, שאמורים להתבטא בתמריצים ישירים ובכללי תכנון שקופים, חיוני לדלדל במידה משמעותית את עתודות הקרקע שבניהול ריכוזי באזורי הביקוש העיקריים.

י. סיכום

ברוב ענפי הכלכלה אנחנו סומכים על תמריץ הרווח של ספקים פרטיים מתחרים הכפופים לכללי משחק שנקבעים ונאכפים על-ידי הציבור, ואשר מיועדים לסנכרן את האינטרסים של העסקים עם אלה של הציבור. אין סיבה שמודל זה לא יהיה תקף גם לקרקעות. מי שזקוק לקרקע לצורך מגורים, תעשייה, מסחר או כל מטרה אחרת ירכוש את הקרקע מבעל קרקע פרטי אחד מני רבים, וידאג שהבית, המפעל או החנות יעמדו בכל דרישות התכנון הרלוונטיות.

אך בישראל, נכון להיום, הקצאתן המדויקת של רוב עתודות הקרקע באזורים עירוניים מופקדת בידי גוף ציבורי, ביורוקרטי, ארצי וענקי – רשות מקרקעי ישראל. לגוף זה יש יכולות מוכחות בהקצאת קרקעות ובפיתוח נדל"ן, אבל אין לו התמריצים, הידע או המשאבים להקצות ולפתח ביעילות את ההיקף האדיר של קרקעות עירוניות שבו הוא שולט כיום. רמ"י – כגוף ציבורי, ארצי, ענקי ובעל כוח שוק מופרז – אינה מסוגלת לנהל ביעילות את רוב פיתוח הנדל"ן העירוני במדינת-ישראל בצורה שתיתן מענה הולם לביקוש של הציבור. יש ראיות רבות לכך שאותן קרקעות שבבעלות פרטית מתפתחות בצורה שמכוונת יותר לצורכיהם של אזרחי ישראל.

ציינו לעיל כי שיעור הבעלות של המדינה וקק"ל בעתודות הקרקע העירוניות בישראל הוא כנראה בסביבות שני שלישים. ברור שהיקף החזקות גדול כל-כך מעניק כוח שוק ניכר. ליישמן מצא כי היקף בעלות של כ-20% ומעלה מן הקרקע באזור עירוני נתון מעניק כוח תמחור מובהק.³⁹

קשה מאוד לאשש או להפריך את ההשערה שרמ"י מנצלת את כוח השוק שלה ופועלת כמו מונופול, שמקטין היצע כדי להעלות מחירים. מצד אחד, הממצא שקצב המרת הקרקעות לדירות נמוך יותר בקרקעות רמ"י מסתמן כראיה לאגירת קרקעות. מצד אחר, מודל של ניצול כוח שוק מחייב שככל שכוח השוק גדל, האחוז היחסי של המגזר התחרותי גדל. למשל, אם כל השחקנים תחרותיים, שיעור הבנייה של כולם צפוי להיות שווה פחות או יותר. לעומת זאת, אם יש שחקן אחד עם 99% מהקרקעות, אחוז הבנייה של האחוז האחד התחרותי צפוי להיות גדול פי כמה מאחוז הבעלות, שכן הוא נהנה מן המחירים הגבוהים הנוצרים מחמת אגירת הקרקעות של המונופול, אבל הוא עצמו אינו משפיע במידה משמעותית על מחירים אלה על-ידי הרחבת ההיצע. אדרבה, גילינו כי באזורים שבהם אחוז הבעלות הציבורית גבוה יותר, השיעור היחסי של הבנייה הציבורית הוא שגדול יותר.

לסיכום, לא נמצאו ראיות לכך שניהול קרקעות המדינה מתאפיין בעשור האחרון בניצול כוח השוק של המדינה על-מנת לקבל מחירי קרקע גבוהים יותר. אבל דווקא אילו עברנו לפרדיגמה של ניהול קרקעות למטרת רווח, על-מנת לתת מענה טוב יותר לדרישות הצרכנים, הסכנה לניצול זה הייתה גדולה.

אנו מצפים שהרחבת מלאי הקרקעות שבידיים פרטיות באזורי ביקוש תשפר באופן משמעותי את יכולתו של שוק הנדל"ן בישראל לספק שימושי קרקע שונים – דירות, מפעלים, פרקים, שטחי מסחר ובנייני ציבור – בצורה שתואמת בצורה טובה יותר את צורכיהם של אזרחי המדינה.

”יש צורך דחוף להנגיש עשרות אלפי דונמים של קרקע עירונית לא-מתוכננת למגזר הפרטי ללא תנאי, כך שפיתוח הנכסים ייעשה בהתאם ליכולתם של הבעלים למלא את צורכי הציבור, ועל-ידי כך למצוא קונים, בטווח הקצר ובטווח הארוך.”

יש צורך דחוף להנגיש עשרות אלפי דונמים של קרקע עירונית לא-מתוכננת למגזר הפרטי ללא תנאי, כך שפיתוח הנכסים ייעשה בהתאם ליכולתם של הבעלים למלא את צורכי הציבור, ועל-ידי כך למצוא קונים, בטווח הקצר ובטווח הארוך.

חשוב ביותר שההעברה תהיה ללא כל תנאי. מקור העיוות הקיים הוא הכפפת שיקולים כלכליים לתכתיבים פוליטיים באמצעות בעלות, ואם הבעלות הנוכחית תנוצל כדי לחשק את חופש התמרון של הבעלים העתידיים דרך ”יד מתה”, ההפרטה לא תצליח להכניס שיקולי רווח בהחלטות הפיתוח באופן משביע-רצון.

ההיקף הכספי של ההפרטה הנדרשת אינו גדול מאוד. ההפרטה יכולה להיעשות לפי ביקוש למגרש זה או אחר – עם תמחור לפי מכרז, שומה או הערכה של האוצר – או להתרכז בכמה עשרות אלפי דונמים המתאימים ביותר לפיתוח בעתיד הקרוב, עם שווי שוק של כמה עשרות מיליארדי שקלים. שוק ההון הישראלי מסוגל לספק סכום זה, בהנחה שיש לכך כדאיות כלכלית. הרוכשים יוכלו לגייס הון בשוק ההון הקיים, בדרך של הלוואות, אג”חים או מכירת מניות בחברות הנדל”ניות שיעסקו בכך.

אנו מקווים שמהלך כזה ישפיע לטובה על מערכת התכנון. משטר התכנון בישראל מתאפיין בחסמים רבים. רפורמה במשטר זה היא צורך חיוני ביותר לשיפור שוק הדיור בישראל, כפי שמפורט בפרק של מיכאל שראל ושותפיו ובפרק של אביחי שניר. לממשלה יש כלים וערוצים רבים להתגבר על חסמים אלה או לעקוף אותם, אך יש לנו תחושה שדווקא יכולת זו מעכבת את הרפורמות הנדרשות. ברגע שהפיתוח יהיה תלוי במשטר הוגן ושקוף, ירבו הסיכויים שמשטר כזה יתממש.

מקורות

- אבידור, ד', גרף, ד' וקוגוט, ת' (בהנחיית פרופ' צ' אקשטיין וד"ר א' טולקובסקי) "רפורמות בענף הדיור" (נייר-מדיניות GGA/2015, מכון גזית-גלוב לחקר נדל"ן מכון אהרן למדיניות כלכלית, יולי 2015).
- אלתרמן, ר' "המדיניות הקרקעית העתידית לישראל: מגמות חזויות וכלים להשגת יעדים של תיכנון לאומי" 50 ואילך (מתוך סדרת הדוחות המסכמים של פרויקט "ישראל 2020 – תכנית אב לישראל בשנות האלפיים", 1997).
- אקשטיין, צ' ופרלמן, מ' "תחרותיות והפרטת קרקעות בישראל" **הרבעון לכלכלה** 574, 44 (1997).
- בורוכוב, א' וורצברגר, א' "הבעלות הציבורית על הקרקע – בלי חיוני להשגת מטרות חברתיות וכלכליות", מתוך ע' ניב וב' מושקין (עורכים), **קרקע: סוגיות במדיניות קרקעית** (קק"ל וכתר הוצאה לאור, 2002).
- גייר, ק' וסומקין, ס' "כימוי אובדן הרווחה הכלכלית כתוצאה ממדיניות שיווק קרקעות למגורים בישראל בשנים 1990–2011" (ינואר 2013).
- דראל, י' "לא נראה לי שמחירי הדיור יירדו בשנים הקרובות" **כלכליסט** 5.11.2014 www.calcalist.co.il/real_estate/articles/0,7340,L-3644016,00.html
- מבקר המדינה **דוח ביקורת על משבר הדיור** (2015).
- רובינשטיין, א' "קרקעות המדינה: משפט, צדק ומינהל תקין" **קרקע** 9, 60 (2005).
- רופא, ת' **הקצאת קרקעות באמצעות מכרזים בישראל – היבטים כלכליים ומוסדיים** (תזה לדוקטורט באוניברסיטה העברית בירושלים, 2009).

- Andrews, D., Sánchez, A. C., & Johansson, Å. (2011). Housing markets and structural policies in OECD countries (OECD Economics Department Working Papers, No. 836). OECD Publishing.
- Beenstock, M., & Felsenstein, D. (2010). Spatial error correction and cointegration in nonstationary panel data: Regional house prices in Israel. **Journal of Geographical Systems**, 12(2), 189–206.
- Glaeser, E. L., & Gyourko, J. (2006). Housing dynamics (NBER Working Paper No. 12787). National Bureau of Economic Research.
- Glaeser, E. L., Gyourko, J., & Saks, R. (2005). Why have housing prices gone up? (NBER Working Paper No. 11129). National Bureau of Economic Research.
- Grimes, A., & Aitken, A. (2010). Housing supply, land costs and price adjustment. **Real Estate Economics**, 38(2), 325–353.
- Kaganova, O., & Nayyar-Stone, R. (2000). Municipal real property asset management: An overview of world experience, trends and financial implications. **Journal of Real Estate Portfolio Management**, 6(4), 307–326.
- Leishman, C. (2001). House building and product differentiation: An hedonic price approach. **Journal of Housing and the Built Environment**, 16(2), 131–152.
- Olson, M. (2009). **The logic of collective action** (Vol. 124). Harvard University Press.
- Peng, R., & Wheaton, W. C. (1994). Effects of restrictive land supply on housing in Hong Kong: an econometric analysis. **Journal of Housing Research**, 5, 263–291.
- Saiz, A. (2010). The geographic determinants of housing supply. **The Quarterly Journal of Economics**, 125(3), 1253–1296.
- Saks, R. E. (2008). Job creation and housing construction: Constraints on metropolitan area employment growth. **Journal of Urban Economics**, 64(1), 178–195.
- Shiller, R. J. (2015). **Irrational exuberance**. Princeton University Press.
- Sinai, T. (2010). Feedback between real estate and urban economics. **Journal of Regional Science**, 50(1), 423–448.
- Smith, Adam. **An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations**. Library of Economics and Liberty.

נספח א – קרן קיימת לישראל

רקע היסטורי

קרן קיימת לישראל (להלן: קק"ל או הקרן) נוסדה בשנת 1901 כדי לרכז ככל האפשר בגוף אחד את מפעל רכישת הקרקעות להתיישבות יהודית בארץ-ישראל. הקרן נמנתה עם המוסדות הלאומיים. גופים אלה שימשו – תחילה תחת השלטון העות'מאני ואחר כך תחת השלטון הבריטי – הן כ"מדינה בתוך מדינה", במטרה להעניק ליישוב היהודי אוטונומיה מרבית, והן כ"מדינה שבדרך", במטרה להכין את התשתית לעצמאות מדינית ופוליטית מלאה.

עם הקמתה של מדינת-ישראל חלף הצורך ב"מדינה בתוך מדינה" וב"מדינה שבדרך". עם זאת, המוסדות הלאומיים לא פורקו, אלא קיבלו מעמד מעין-ממלכתי, והמשיכו לפעול כארגונים פרטיים אך עם מטרות יהודיות-ציבוריות ועם יחס מקורב ומיוחד לממשל. הקשרים בין הממשל לקק"ל היו קרובים ומסועפים מאוד. בין היתר, בתחילת ימי המדינה, נמסרו שטחים מן המדינה לקק"ל בקנה-מידה ענקי. כפי שמתאר פרופ' חיים זנדברג, בין היתר הועברו לידי קק"ל כמיליון דונם של קרקע מאדמות הנפקדים מתקופת מלחמת השחרור.⁴⁰

עדות נוספת ליחס מיוחד זה היא ההסכם משנת 1961 שבו הסכימה הקרן שגוף ממשלתי – מנהל מקרקעי ישראל – ינהל בשבילה את כל קרקעותיה. משנת 1961 עד שנת 2014 טופלו קרקעות המדינה ואלה של קק"ל במקביל ובאופן זהה כמעט, אם כי נשמרה בקפדנות ההפרדה של הבעלות על הקרקעות ושל ההכנסות משיווקן.

בעת האחרונה אירעו שתי התפתחויות היסטוריות בקק"ל:

- בספטמבר 2014, על-פי הוראת היועץ המשפטי לממשלה, הוגדרה קק"ל "חברה לתועלת הציבור" – צעד שמסדיר לראשונה את כפיפותו של הארגון לביקורת ציבורית ואת חובתו לגלות דבקות במשימתו הציבורית.
- בינואר 2015 הכריזה הקרן על כוונתה להפסיק את הסכם ניהול הקרקעות שנהג כאמור למן שנת 1961. אחרי תקופת מעבר, יעברו כל קרקעות הקרן – כ-2.5 מיליון דונם, מהם כ-120,000 דונם בתוך רשויות מקומיות – לניהולה של הקרן עצמה. מאז מתקיימים דיונים תכופים על אופן ההיפרדות.

מטרות הארגון והאמצעים למימושן

בתזכיר ההתאגדות של קק"ל, משנת 1954, הוכרז כי מטרת הארגון היא "לקנות, לרכוש בחכירה או בחליפין, לקבל בחכירה או באופן אחר – קרקעות, יערות, זכויות-חזקה ושעבודי-הנאה וכל זכויות כיוצא באלו, וכן נכסי דלא נידי מכל סוג אחר, בתחום שנקבע (והוא כולל לפי מובנו בתזכיר זה, את מדינת ישראל בכל שטח הנתון לשיפוטה של ממשלת ישראל) או בכל חלק ממנו, לשם יישוב יהודים על הקרקעות והנכסים האמורים".⁴¹

לצד מטרת-על זו יש לקק"ל גם עקרון-יסוד, אשר קיבל ביטוי באמנת קק"ל עם המדינה משנת 1961: "העקרון היסודי של הקרן הקימת לישראל הוא כי המקרקעים לא יימכרו אלא יישארו בבעלות העם וימסרו בחכירה בלבד".⁴²

ברור שקיים מתח מסוים בין המטרה לבין העיקרון הנזכר. המשך הבעלות של קק"ל על הקרקע, כפי שמתחייב מעקרון-היסוד, מסייע אומנם בקידום יישובם של יהודים על הקרקעות, שכן הוא מאפשר הקצאת קרקע ליהודים בלבד. אך בה-בעת המשך הבעלות של קק"ל מגביל את שגשוגו של היישוב היהודי, באשר זה נותר כפוף לתכתיבי הארגון, ואינו נהנה מחופש הפעולה המאפיין מפעל כלכלי או התיישבותי הרוכש בעלות מוחלטת ללא תנאי. יש לזכור כי עבירות חופשית של קרקעות – קרי, האפשרות להעביר אותה הלאה לבעלות אחרת לפי שיקול-הדעת של הבעלים – היא תנאי חשוב ליעילות הקצאתן ולמיצוי פיתוחן.

איזון השיקולים ומסקנות למדיניות

איזה שיקול גובר – האינטרס של פיקוח על הבעלות או האינטרס של חופש פעולה? לא נוכל להכריע בסוגיה זו בהקשר של קרקעות חקלאיות או באזורים פתוחים הראויים להקמת יישובים. אבל בהקשר של התיישבות עירונית עמדתנו חד-משמעית: בעלות של קק"ל על עתודות קרקע במרכז הארץ אינה מסוגלת לקדם את מטרות הארגון. ייעודו של בית מגורים זה או אחר בנתניה או בתל-אביב ליהודים דווקא אינו משפיע באופן משמעותי על הצביון העדתי של העיר, אינו תורם תרומה מעשית ל"יישוב יהודים על הקרקעות והנכסים" שבשיפוטה של ממשלת ישראל, ואף מעורר כמה קשיים חוקיים וחוקתיים.

לקק"ל אין גם יתרון כלשהו ביזם נדל"ן עירוני. באופן כללי, פיתוח נדל"ן הינו פעילות מובהקת של המגזר הפרטי, ולא של המגזר השלישי. כשם שאין מצפים מחברה לתועלת הציבור לפתוח רשת חנויות או רשת מסעדות, אין היגיון שארגון כזה יפתח רשת של בנייני דירות.

לכן אנו סבורים כי המשך הבעלות של קק"ל על 122,000 דונם של קרקעות עירוניות מסב בעיקר נזק לשוק המגורים. רצוי שהן קק"ל והן המדינה יתייחסו לקרקעות אלה כאל עתודות קרקע מסחריות לכל דבר. קק"ל תפעל כלפי קרקעות אלה ביזם נדל"ן ותמכור אותן למרבה במחיר, תוך הקפדה על כך שעסקות קק"ל יהיו כפופות לכל סוגי המיסוי שעסקות פרטיות אחרות בשוק הדיור כפופות להם – מס רכישה, מס הכנסה והיטל השבחה בשיעור מלא.

נספח ב – ניתוח סטטיסטי

מקורות הנתונים

- מחירי דיור – ממוצעים של מחירי יחידות דיור למ"ר חושבו על-סמך נתוני כרמ"ן (כרטסת מחירי נדל"ן) של רשות המיסים לשנים 1998–2014. הממוצעים חושבו הן ברמה הארצית והן ברמת 45 האזורים שלגביהם נערך הניתוח.
- התחלות בנייה – הנתונים הם במ"ר של התחלות בנייה למגורים, הן ביוזמה ציבורית והן ביוזמה פרטית. מקור הנתונים הוא מחולל הדוחות בנושא בינוי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, והם הורדו ונסכמו הן ברמה הארצית והן ברמת 45 אזורי הניתוח. נתונים לגבי כלל התחלות הבנייה קיימים לשנים 1998–2014. נתונים לפי בעלות הקרקע (פרטית או ציבורית) קיימים משנת 2005 ואילך.
- שיעור בעלות רמ"י על הקרקע – נתונים אלה לקוחים מתוך הדוחות השנתיים של רשות מקרקעי ישראל ומתוך אתר המרשתת של הרשות.

היקף הבנייה

התחלות הבנייה על קרקע ציבורית כוללות שני סוגים של בנייה: בנייה ביוזמה ציבורית; ובנייה ביוזמה פרטית על קרקע ציבורית, שהיא למעשה בנייה בעקבות מכרזים של מנהל/רשות מקרקעי ישראל.

את היקף ההחזקה של עתודות קרקע בניהול רמ"י אמדנו באופן פשטני: בדקנו את אחוז הקרקע שבבעלות המדינה וקק"ל בכל האזורים שבמדגם שלנו. אחוז הבעלות הציבורית לפי שיטה זו הוא 62%.

שיטה זו לוקה בחסר שכן ייתכן שהשטח הבנוי כבר מוטה כלפי אחד משני סוגי הבעלות, כך שאחוז הבעלות על העתודות שונה בתכלית מתמהיל הבעלות על כלל הקרקעות. ליקוי נוסף הוא שבסופו של דבר מחפשים עתודות של דירות, ולא של דונמים, והעתודות יכולות להיות שונות מאוד זו מזו באיכותן. מאידך גיסא, אין זה נכון לנכות לגמרי השפעות אלה. ייתכן שהיתרון של הבעלות הפרטית מתבלט דווקא ביכולת להוביל בנייה על קרקע שכבר פותחה ולפתח אזורים שלמים שבהם הבעלות פרטית. במקרה זה שקלול של האזורים הבנויים או בעלי המיקום המרכזי יותר יסתיר יתרון מהותי של הבעלות הפרטית. רצוי לעיין באופן פרטני בתכונותיהן של הקרקעות והבעלות שלהן. כעיקרון ניתן לערוך בדיקה כזאת בעזרת שכבת הבעלות של מערכת ה-GIS הישראלי.

לכן הממצא שלנו בדבר יתרונו של המגזר הפרטי בהיקף הכולל של הבנייה אינו סופי, אבל הוא נראה לנו הבסיס הטוב ביותר להמלצות במצב זמינות הנתונים הקיימים.

גמישות ההיצע

מכיוון שהתגובה על שינויים במחיר יכולה להיות ממושכת, הבאנו בחשבון הן מחירים בו-זמניים והן מחירים בשיהוי (lag) אחד. המקדם הוא סכום המקדמים של שני המחירים, ושגיאות-התקן לכל גמישות ולהבדל בין הגמישויות מחושבות באופן שמתחשב במתאמים בין המקדמים.

גמישות ההיצע בשני המגזרים – הפרטי והציבורי – חושבה בשיטות שונות. בכלן נמצא כי גמישות ההיצע של קרקעות פרטיות גבוהה מזאת של הקרקעות הציבוריות, ובשיטות שנראו לנו המדויקות ביותר נמצא כי ההבדל מובהק מבחינה סטטיסטית. להלן נציג את התוצאות של רגרסיה אחת, המודדת בצורה הישירה ביותר את הגמישות בכל האזורים ומתחשבת בגמישות בציר הזמן ובציר המקום בו-זמנית.

טבלה נ1: בנייה על קרקע ציבורית (כולל בנייה ביוזמה ציבורית + בנייה ביוזמה פרטית על קרקע ציבורית בעקבות מכרזי ממ"י/רמ"י)

משתנה מסביר	מקדם	שגיאת-תקן	סטטיסטי
מחיר מקומי (לוג)	0.75	0.24	3.05
מרחק	0.31	0.097	3.19

טבלה נ2: בנייה על קרקע פרטית

משתנה מסביר	מקדם	שגיאת-תקן	סטטיסטי
מחיר מקומי (לוג)	1.91	0.38	4.98
מרחק	-0.088	0.15	-0.58

הבדל בין הגמישויות: 1.16

שגיאת-תקן של ההבדל (מחושב ב-0.41 SUR)

(בפרשנות של המובהקות יש להביא כמובן בחשבון שהרצנו רגרסיות רבות במשך המחקר, וההחלטה להריץ רגרסיה מסוימת נובעת במקרים רבים מעיון בכוח ההסבר של רגרסיה קודמת.)

יש לשים לב שגמישויות אלה גבוהות בהרבה מאלה שדווחו במחקרים קודמים.⁴³ הסבר אפשרי לכך הוא שמקדמים אלה מודדים גמישות לא רק לאורך זמן, אלא גם בציר המרחב. היכולת להגיב על שינוי במחירים בין אזורים שונים, ולבנות דווקא באזור של ביקוש גבוה במקום באזור שבו הביקוש נמוך, גדולה בהרבה מן היכולת להגיב על שינוי מחירים במישור הארצי. אפשרות אחרת היא שגמישות ההיצע הייתה גדולה במיוחד בשנים 2005–2014, אולי משום שקל יותר להקטין את כמות הבנייה בתקופה של מחירים יורדים מאשר להגדילה בתקופה של מחירים עולים, שכן תקופה זו התאפיינה בשנים רבות של ירידת מחירים.

העובדה שהגמישות בקרקעות פרטיות גבוהה מזאת שבקרקע ציבורית אינה מוכיחה, כשלעצמה, כי הגמישות הכוללת תהיה גדולה יותר בעקבות הפרטה. חלק מן הבנייה בקרקע ציבורית הינה בנייה "פנים-שולית" (infra-marginal), אשר הייתה מתבצעת בכל מקרה. אבל כפי שראינו, יש גם עדות ישירה שהבנייה על קרקע ציבורית מתבצעת במידה רבה באזורים שבהם הביקוש נמוך והמחירים נמוכים, כך שהפרשנות המתבקשת של נתונים אלה היא שהגברת הבעלות הפרטית צפויה להגדיל את גמישות ההיצע באורח ניכר.

- 1 Grimes & Aitken 2010; Glaeser & Gyourko 2006; Glaeser, Gyourko & Saks 2005; Saiz 2010; Saks 2008; Sinai 2010.
- 2 איננו טוענים כי הדרג הפוליטי ידע תמיד לאזן את השיקולים בצורה מושלמת או יהיה נקי תמיד משיקולים זרים. טענתנו צנועה בהרבה: אנו גורסים כי לנבחרי ציבור, כעיקר לאלה המקומיים, קיימת מערכת מובנית לגיוס ולאיוון של האינטרסים השונים, דרך הבחירות למועצת העיר ולראשותה, וכן תמריץ מובנה להיענות לדרישות מתוך רצון להיבחר שוב. שיקולים אלה חסרים לזמנים, והם חלשים כלפי השלטון המרכזי, שכן בוחרים שדרות אינם צפויים להצביע בעד מפלגה בזכות הצלחתה כפייתוחה של קרית-שמונה. לגבי השחיתות, יש לציין כי לביעור שחיתות יש תועלת שולית פוחתת, וחשוב לשקול את התועלת שבמאבק נגד השחיתות מול עלותו.
- 3 בשנות התשעים ניסה המנהל פרויקט שכונה "מכרזי קרקע בלתי-מתוכננת" (מקב"תים), אבל שיטה זו לא פתרה את הבעיה של קביעת אופיו ותזמונו של הייעוד על-ידי המנהל, אלא רק החריפה אותה. מכירת הקרקע הייתה עדיין כפופה לחוזה שהיית לפתח אותה לפי ייעוד מסוים ולוח-זמנים נתון, אלא שהאחריות לחכנון בפועל הועברה מן המנהל אל היום.
- 4 מדיניות זו מעוגנת בהחלטה 1 של מועצת מקרקעי ישראל "מדיניות הקרקע בישראל" (17.5.1965), פרק ב, ס' 2: "קרקע עירונית תימסר רק לאחר שהושלם תיכנונה ורק לשימוש ליעוד שנקבע לה בתכנון. הקרקע תימסר בשלב ראשון בדרך של הרשאה בלבד ואילו החכרת הקרקע תיעשה רק אחר שיושלם פיתוחה והבניה עליה בהתאם לייעודה." כפי שמציין גדעון ויתקון כתוצאה מכך "זיום המבקש לקדם מיום במקרקעי ישראל יתקשה לקדם את יוזמתו בכללים שנקבעו בהחלטות של מועצת מקרקעי ישראל". גדעון ויתקון "הערכת ניהולם של מקרקעי המדינה על-ידי הממשלות לדורותיהן" בקובץ זה, פסקה שנייה בחלק ג' וב'.
 5 ויתקון כותב שבם מנבלה זו לגבי עבירותה של הקרקע (קרי, לגבי מידת יכולתו של המחזיק בקרקע להעבירה הלאה) מקורה בדרישות של קק"ל. כדבריו, "חוק-יסוד: מקרקעי ישראל אוסר מכירה גמורה של מקרקעי המדינה, והוא נחקק על-פי דרישתה של הקרן הקיימת". שם, עמ' 31. מתחילת ימיה של קק"ל ניכרת בה נטייה, לעיתים מצערת, לראות בסוחרי נדל"ן פרטיים גורם מתחרה ומאיים - ולא גורם שותף - במפעל הלאומי של רכישת קרקעות לטובת יישוב יהודי.
- 6 שם, עמ' 29-30.
- 7 שם, עמ' 30.
- 8 גייר וסומקין 2013.
- 9 מבקר המדינה 2015.
- 10 Peng & Wheaton, 1994.
- 11 זנדברג (2015) "תהליכי היווצרות של מלאי המקרקעין הציבורי בישראל", פרק א' בקובץ זה, עמ' 7-6.
- 12 בורוכוב וורצברג 2002.
- 13 אלטרמן 1997.
- 14 שם, עמ' 63.
- 15 שם, עמ' 67.
- 16 שם, עמ' 35.
- 17 אקשטיין ופרלמן 1997.
- 18 הפרטה של כ-100,000 דונם - כ-0.5% משטח המדינה - השיג צמצום מרבי של העיוות הכרוך בניהול ריכוזי, תוך פגיעה מינימלית ביכולתה של הממשלה למנף בעלות על קרקע למשימות לאומיות.
- 19 אולם קיימת גם השפעה הפוכה, שכן המדינה מוכרת את הקרקע עם תנאים מגבילים, בפרט החיוב לפתח את הקרקע בצורה מסוימת, ותנאים אלה נוטים להוריד את ערך הקרקע. עיינו, למשל, רופא 2009.
- 20 אבידור, גרף וקוגוט 2015.
- 21 שם, עמ' 28.
- 22 שם, עמ' 27.

- 23 ס' 1 לחוק-יסוד: מקרקעי ישראל, ס"ח התש"ך 56.
- 24 שם, ס' 2.
- 25 ס' 1712 לחוק מקרקעי ישראל, התש"ך-1960, כפי שתוקן בחוק מינהל מקרקעי ישראל (ותיקון מס' 17), התשס"ט-2009, ס"ח 318.
- 26 ס' 1 וא12 לחוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך-1960.
- 27 שם, ס' 1 וא11.
- 28 לדיון נרחב בנימוק זה ראו בורוכוב וורצברגר 2002; אלחרמן 1997.
- 29 Olson 2009.
- 30 דראל 2014.
- 31 רובינשטיין 2005, עמ' 15 ו-38.
- 32 "לחזק את מערכת התכנון, לא להלחם בה" החברה להגנת הטבע (15.3.2011) www.teva.org.il/?CategoryID=1698&ArticleID=6229.
- 33 אבי יעקב "תוכנית כחלון לדירור: אין ריכוזיות, אין בירוקרטיה" קול חי 11.2.2015 www.93fm.co.il/radio/170915.
- 34 ראו אתר רשות מקרקעי ישראל, תפריט "הרשות ופעולותיה", סעיף "אודות" www.land.gov.il/static/odot.asp.
- 35 עיינו, למשל, Shiller 2015.
- 36 ויתקון (2015) "הערכת ניהולם של מקרקעי המדינה על-ידי הממשלות לדורותיהן", חלק ב' באסופה זו, עמ' 42.
- 37 Kaganova & Nayar-Stone 2000.
- 38 אלחרמן 1997.
- 39 Leishman 2001.
- 40 ויתקון (2015) "הערכת ניהולם של מקרקעי המדינה על-ידי הממשלות לדורותיהן", חלק ב' באסופה זו, עמ' 43.
- 41 ס' 3 לתזכיר ההתאגדות של "קרן קיימת לישראל" - אגודה מוגבלת בערכות וללא הון מחולק למניות", י"פ התשי"ד 1197.
- 42 ס' א לכתב האמנה בין ממשלת ישראל לקק"ל, התשכ"ב-1961.
- 43 Andrews, Sánchez & Johansson 2011; Beenstock & Felsenstein 2010.





פורום קהלת

פורום קהלת הוא מכון מחקר השוכן בירושלים ופועל לעיגון מעמד הקבע של ישראל כמדינת הלאום של העם היהודי, לחיזוק הדמוקרטיה הישראלית, קידום חירות הפרט ועידוד יישום עקרונות השוק החופשי בישראל. הפורום איננו מפלגתי ונשען על מקורות עצמאיים פרטיים ללא מימון ישיר או עקיף ממדינת ישראל או מכל ישות מדינית אחרת. כל תוצרי הפורום מוגשים למקבלי ההחלטות ולציבור ללא תמורה.

מחקר זה נערך בתמיכת
מר דב פרידברג



פורום קהלת (ע"ר)

רח' עם ועולמו 8

ירושלים, 9546306

טל' 02-6312720

פקס' 02-6312724

office@kohelet.org.il

www.kohelet.org.il

ISBN 978-965-7674-19-2



9 789657 674192