

# קרקע



כתב עת של המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע

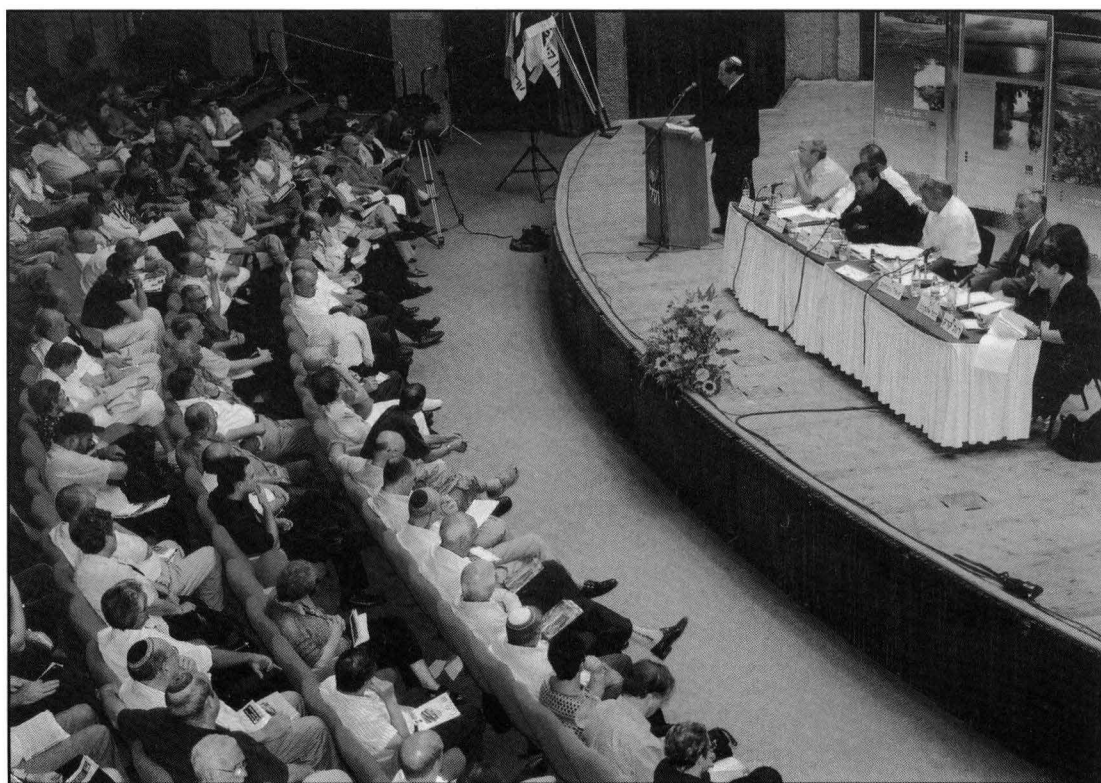
כנס ירושלים הארצי הראשון למדיניות קרקעית לאומית



# קרקע

כתב עת לליבון סוגיות קרקעיות

כנס ירושלים הארצי הראשון למדיניות קרקעית לאומית



יו"ר המכון: עמיעד (עדי) ניב  
עורך: עמי דור־און

"קרקע" – כתב עת של המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע ע"ש בן-שמש. מיסודה של קרן קימת לישראל  
רח' המלך ג'ורג' 43, ת"ד 283, ירושלים 91002, טל': 6246828  
מס"ק 0302-6248 ISSN  
Email: machon@kkd.org.il

עורך: עמי דור־און

הוועדה האקדמית שליד המכון:

עמיער (עדי) ניב – יו"ר.

פרופ' רחל אלתרמן, פרופ' יהודה גרדוס, עמי דור־און, פרופ' הושע ויסמן, פרופ' יוסי כץ, פרופ' חנוך לביא  
ד"ר דפנה לוינסון־זמיר, פרופ' יונתן קורנבליט.

יועץ: פרופ' גדעון ביגר

מזכירת המערכת: חני זך

מרכז ההפקה: עופר רן

עריכה לשונית: דניה לב־טוב

סדר, עטיפה, והדפסה: מפעלי רפוס כתר, ירושלים

בעטיפה הקרמית: כנס ירושלים הארצי הראשון למדיניות קרקעית. הגואם: שר החקלאות ופיתוח הכפר, שלום שמחון.

# ההפרטה הזוחלת בתחום החכירה טובה למשק, אבל לא צריך להמשיך אותה

פרופ' רחל אלתרמן  
הפקולטה לארכיטקטורה וכינוי ערים, הטכניון

אני רוצה לברך את המכון למדיניות קרקעית וחקר שימושי קרקע על היוזמה שבעקבותיה סוף סוף מגיע הנושא החשוב של מדיניות קרקעית לדיון פומבי חשוב. אני מדברת היום בפניכם כאשת אקדמיה שיש לה הובי מוזר לחקור מדיניות קרקעית מצד אחר והליכי תכנון ובנייה מצד שני בהשוואה בינלאומית. מתוך נקודת המוצא הזו אני מדברת בהסתכלות על המדיניות הקרקעית של ישראל באספקלריה בינלאומית. בימים אלה אני חברה בקבוצת מחקר, הראשונה מזה חמישים שנה, שעומדת להוציא לאור את הספר הראשון על חכירה ציבורית ב־10 או 12 מדינות. זו יוזמה של בחור הונג־קונגי שיושב בארצות־הברית. קשה להאמין, אבל אין בכתובים ניתוח של חכירה ציבורית, להוציא אולי ניתוח משפטי של סוג החוזים, אבל הסתכלות על מה זה עושה, האם זה עובד ואיך זה עובד ולמה זה עושה – על כך בעצם אין ספרות. בימים אלה ממש אני מצויה בשלב הכתיבה עצמה ואני רוצה לומר לכם שלהסביר את מדיניות החכירה הישראלית זה קשה, נורא נורא קשה. כי אם אנחנו כל הזמן מקבלים תזכורת שישראל עדיין איננה מדינה רגילה, הרי ההסתכלות לעומק על המדיניות הקרקעית הישראלית, היא התמונה, הכבואה, החזקה ביותר אולי של מיוחדותנו.

אני רוצה להסתכל על המיוחדות הזאת ללא נקיטת עמדה פוליטית, לא ימין ולא שמאל, לא עירוני ולא כפרי, אלא לבחון מה במיוחדות הזאת ראוי לשימור מבחינת שמירת הגרעין של הצרכים המיוחדים ומה ראוי להפשרה, ואינני מדברת דווקא על הקרקע החקלאית. במשפט הפתיחה של המאמר שכתבתי לספר על החכירה הציבורית ציינתי שאולי לא צריך לקרוא לישראל ארץ הקודש, ה"הולילנד", אלא ארץ החכירה, ה"ליס הולד לנד" משום שבעצם התופעה הזאת של הסדרי חוזי חכירה, שהיא ההסדר השולט והיא ההסדר שלא מיועד רק לאיים קטנים של פעילות אלא לכל שימושי הקרקע – כזה דבר אין בכתובים ואין לו אח ורע דומה. חלק מהדרך שבה פועלת השיטה הישראלית מצוין, אבל חלק אחר מהדרך פשוט על הפנים. מסתבר שלא זו בלבד שבעלות ציבורית על הקרקע, עם חוזה חכירה בקנה מידה שיש לנו – כמעט אין לה דומה. הדומים

ההפרטה הזוחלת בתחום החכירה טובה למשק, אבל לא צריך להמשיך אותה

היחידים שנותרו בעולם הם כנראה קובה, אולי צפון קוריאה וחלק גדול מסין. אל תסיקו ממה שאני אומרת שצריך להיפטר מהשיטה. כל מה שאני אומרת זה שצריך לבחון אותה מחדש ולראות מה עדיין מתאים ומה כבר לא.

כדי להבהיר את הבעיות אני רוצה לשרטט קווים לדמותה של היישות שקראתי לה "החכירה הזוחלת" או אולי "ההפרטה הזוחלת". קרולינג פרייבטיזיישן. זה יהיה החלק

**"רוב הנושאים של המדיניות הקרקעית - שהיום מקיפה כשבעים וכמה אחוז ממשקי הבית, אחוז ענק מהתעשיות, אחוז קצת יותר קטן מהמסחר - מעולם לא עלו לדיון ציבורי".**

הראשון של דברי שאותו אחלק לשניים: חכירה זוחלת בסקטור העירוני והמסקנות החיוביות מכך. הנושא של הקרקע שבמלאי, דהיינו הקרקע שטרם הוקצתה לצרכים עירוניים או לצורכי פיתוח, זה יהיה תת-החלק הראשון. הנושא של ההסתכלות על מה זה עושה מבחינת מדיניות של תכנון ויעדים חברתיים, יהיה החלק השני. ובחלק השלישי אבקש לומר דברים מוזרים ביותר בעניין הקרקע החקלאית.

לגבי החכירה הזוחלת אני רוצה לומר כך: הסביר לנו היועץ המשפטי לממשלה באיזו נקודה מתחילה החכירה להיות כמו בעלות. אם נסתכל מה הן הזכויות במקרקעין שיש בחכירה עירונית, יש לנו את הנושא של משך הזמן

של חוזה החכירה. משך הזמן בישראל היה 49 שנה ואנחנו יודעים שכיום, בפועל, לפי החלטות מועצת מקרקעי ישראל מדובר בחוזים החדשים על 98 שנים כפול שתיים. כאשר שואלים אותי עמיתי העורכים של הניתוח המקיף של החכירה בישראל, שאת כתיבתו אני מסיימת עכשיו, "האם השאלה של הארכת משך החכירה לתקופה ממושכת כל כך ארוכה היתה בדיון ציבורי", אני עונה שרוב הנושאים של המדיניות הקרקעית – שהיום מקיפה משהו כמו שבעים וכמה אחוז ממשקי הבית, אחוז ענק מהתעשיות, אחוז קצת יותר קטן מהמסחר – רוב הנושאים האלה לא היו בדיון ציבורי. אולי זה טוב ואולי זה רע. זה המצב. רק הנושא של הקרקע החקלאית מצוי בדיון ציבורי. הארכת משך החכירה לדעתי הינה דבר טוב משום שמסקנתי היא שקרקע שהוקצתה בחכירה היא הסדר שהידמה את עצמו מאוד מאוד לבעלות פרטית. המזל של ישראל הוא שיש לה הסדר של חכירה. אילו היתה מדינת ישראל ממשיכה להיות הבעלים של רוב המשק התעשייתי כפי שהיה פעם – המשק לא היה עובד. המוביליות לא היתה עובדת.

הזכות להארכה עברה שינויים מאז החלה שיטת החכירה. בשנות ה-70 הגיע מועד החידוש של חוזי החכירה הראשונים. מינהל מקרקעי ישראל כבר היה קיים באותם ימים וראשי נאלצו להתלבט בכעיה. לא היה כל הסדר שיקבע מה לעשות הלאה. בעצם כאשר נכרתו החוזים הראשונים לא חשבו מה יהיה בעתיד כאשר יהיה צורך לדון בהארכת משך החכירה. מתוך לימוד החומר של אותם ימים גיליתי שהיו מספר אנשים בקריית אתא, למשל, שאולי חטפו התקף לב, כדימוי ציורי, כאשר הגיעו להסדיר את ההארכה. בסופו של דבר העסק הזה הוסדר. כיום ההארכה היא כמעט אוטומטית עם תשלום מאוד מאוד מזערי, אי פעם בעוד מאה-מאתיים שנה, אם העסק הזה יבוא לכלל מימוש.

גם בנושא אופן חישוב דמי החכירה ההסדר הישראלי לחלוטין יוצא דופן. בקבוצת ההשוואה הבינלאומית שהזכרתי, כאשר אנחנו מדברים על אחוזי חכירה, מסתבר כי אנו דנים בחוזים בהיקפים קטנים. הסדרים נקודתיים קטנים. אין הסדרים גדולים כמו שלנו. התחום של חישוב דמי חכירה מראש הוא אולי האקט הכי מדמה-שוק שיכול להיות והוא לחלוטין יוצא דופן. התחושה של בעלי הקרקע שכאשר הם משלמים את מה שקרוי היוון – שהוא בעצם הערך הנוכחי של דמי החכירה – הוא הדבר הקרוב ביותר לרכישת זכויות בקרקע.

זכויות הפיתוח עוסקות בעצם באחוזי הבניה העתידיים. אחוזי הבניה העתידיים הם הנושא היחיד שלא עבר את ההפרטה הזוחלת, רק באופן חלקי. כלומר: אם פעם צריך היה לקבל אישור של מינהל מקרקעי ישראל לתוכנית שמשנה יעוד, הרי אחרי תיקון 43, כל אחד יכול ליזום שינויים, כולל חוכרים לדורות. הדבר היחידי שהמינהל עושה בהקשר זה – הוא גובה עבור מה שנקרא זכות שוק. זכות שוק זו הזכות ליהנות מהערך המוסף של הקרקע כפי שהיא שווה בשוק, כתוצאה מההשבחה שחלה בה. בתחום הזה נשאר עדיין משהו מוזר. נוסף על היטל השבחה רגיל ונוסף על מס השבחה הרגיל, משלמים החוכרים ששילמו מראש את ערך ההיוון היטל השבחה נוסף שנקרא "דמי היתר" ומגיע בסך כל ההשבחות לששים וכמה או שבעים וכמה אחוזים מהערך. וגם נושא זה והאם הוא מוצדק או לא – לא זכה לדיון ציבורי. האם זה מוצדק או לא מוצדק? אינני יודעת.

מה נותר? אפשרות ההעברה היא כמעט מוחלטת ללא הגבלה. במלים אחרות, אנשים החוכרים היום, בעצם מרגישים את עצמם כבעלים. אני רוצה לתאר בפניכם תוכן מודעה שפירסם מינהל המקרקעין המעידה דבר מה מעניין בתחום תחושת הבעלות על הקרקע

ההפרטה הזוחלת בתחום החכירה טובה למשק, אבל לא צריך להמשיך אותה

החכורה. המודעה אומרת "הגיע הזמן להרים את הראש". רואים בה חכוב אחד שטומן את ראשו בחול. הפואנטה של המודעה היא לומר לאנשים שהגיע הזמן להרים את הראש בנושא דמי ההיוון. כלומר: אתם החוכרים, כדאי שתהוונו ותשלמו מראש כדי שיהיו לכם יותר זכויות. בנקודה זו ראוי לשים לב לכיתוב הקטן במודעה: "היוון משתלם לכל בית. מינהל מקרקעי ישראל מעניק הזדמנות נוספת לבעלי דירות ובתים צמודי קרקע המשלמים דמי חכירה ולא הצטרפו למבצעי ההיוון בעבר. גם הפעם יתאפשר לכם להוון" וכדומה. כדי להבין לעומק את משמעות הכתוב אקרא שוב את הדברים: "מינהל מקרקעי ישראל מעניק הזדמנות נוספת לבעלי דירות". אמנם המינהל מדבר במודעה על חוכרים

ויודע כי מי שאוחז בחוזה חכירה איננו הבעלים של הקרקע וגם לא של הדירה שעליה. אבל המלים הכתובות מגלות כי בעיני כולם, גם בעיני המינהל, חוזה חכירה בסקטור העירוני בעצם נתפס כבעלות.

**"מינהל מקרקעי**

**ישראל, שהוא**

**גוף לביצוע של**

**מדיניות תכנון,**

**אינו צריך להיות**

**גם גוף מתכנן."**

ראינו כי ההפרטה הזוחלת בתחום החכירה טובה למשק שאם לא כן השוק לא היה עובר. אבל האם צריך להמשיך אותה? לדעתי לא. אני שותפה למסקנות ועדת רונן בהקשר הזה והייתי אף ממליצה להרחיב אותן. אבל כאשר אנו עוסקים בקרקע שכבר הוחכרה בחוזים מעין אלה, אני חושבת שאין לזה הרבה טעם.

עכשיו ראוי לבחון את החלק החשוב לענייני תכנון, וזאת הקרקע שבמלאי, כלומר – הקרקע שלא הוקצתה. גם בתחום זה קיימים תהליכים דמויי-שוק שבעיני הם מצוינים. אלמלא הם, שום דבר לא היה עובר. איך הם נקראים? קודם כל חובת המכרזים לגבי שטחים שהמינהל מקצה, לאחר תכנון על-ידי גופים אחרים, לצורך פיתוח. פה ושם מתעורר ויכוח עם הקבלנים לגבי חוזים של מכרזים, אבל בגדול העסק הזה עובר. הביקורת המהותית בהקשר זה קשורה בנושא התכנון. בשנת 1965 חוק התכנון והכניה עשה מעשה גדול שלא כולנו זוקפים לזכותו, אולי שוכחים לזקוף לזכותו, וזה שהוא חייב את המדינה לעבור דרך מוסדות התכנון. עד שנת 1966, כאשר החוק נכנס לתוקפו, המדינה לא היתה צריכה לקבל היתרי בנייה. מה שהחוק אמר לנו אז היה פשוט: מצד אחד יש מוסדות תכנון מצד שני קיים הביצוע. המדיניות הקרקעית צריכה לשמש את נושא הביצוע אבל לא את נושא התכנון. בעשור האחרון השתבשו הדברים ולא במקרה עומד משרד מבקר המדינה לבחון קצת מהאנומליות שגישה זו גרמה.

אני חושבת שמינהל מקרקעי ישראל, שהוא גוף לביצוע של מדיניות תכנון, איננו צריך להיות גוף מתכנן. שתי תופעות מוזרות מאוד מצביעות על הכשל שבמצב הקיים. תופעה אחת היתה קשורה במכרזים, מה שבראשי תיבות קרוי מקב"טים, שפירושם מאחזי קרקע בלי תכנון. הכוונה היתה שהמינהל כן עוסק בתכנון במכרזים אלה אם כי לא בתכנון מסדיר, ולא כתחליף לחוק התכנון והבנייה. המינהל בעצם משרך יחד את המכרז, עם הזוכה במכרז ועם הזוכה בתכנון לדעת הוועדה במינהל. אין זה פלא שהתופעה זכתה לביקורת של מבקר המדינה ולכן גם הופסקה. התופעה השניה היא החברות המנהלות המהוות גם הן אנומליה משום שפירושן הוא שהמינהל מתעסק ביזמות. עד סוף שנות ה-80 המינהל לא עסק ביזמות פרט לתכניות "בנה ביתך". משרד השיכון שפיתח ידע מצוין בנושא זה בעצם מצטמק היות והאיזון הזה, שפרופסור טרביס שיבח אותו, האיזון הזה משתבש. לדעתי אין זה ראוי כי חשוב שלמדינת ישראל תהיה קרקע במלאי לצורך מימוש היעדים הלאומיים. אבל יחד עם זאת חשוב להפריד בין התכנון הלאומי לבין המערכת של בעלות קרקע לאומית ולא לשלב את השניים.

מילה אחרונה על הסקטור החקלאי שלגביו אני רוצה להיות מאוד לא פופולרית. הוויכוח בהקשר לסקטור החקלאי נעשה אידיאולוגי, כמעט דמגוגי. אם מסתכלים על הקרקע החקלאית בראייה הבינלאומית, שלפיה אני בוחנת את הדברים, שימו לב מה מציעים לנו היום. מציעים שהחקלאים יחזירו את הקרקע למינהל. יש בתחום זה עירוב ובלבול בין הנושא של היזמות והשאלה מי ייזום את שינוי יעוד הקרקע, לבין הנושא של מי ייהנה מפירות ההשבחה. ומכיוון שקיימת קנאה רבה לגבי ההנאה מההשבחה על-ידי סקטור קטן, מנסים לכרוך בחבילה אחת גם את נושא היזמות. ואני מזהירה: חברה, זה לא יעבוד. אי-אפשר להחזיר את הקרקעות הרבות האלה, את הרזרבה הארצית של הפיתוח. אני מקווה שרק מעט מהקרקעות האלה יעברו לפיתוח והרוב יישמר ירוק. בעיני זה בלתי אפשרי להחזיר את הקרקעות למימשל המרכזי. למה הדבר דומה? כאילו מחליטים היום להלאים מחדש התעשיות שקיבלו סכסוד. זה לא יעבוד.

לגבי הצד השני, הצד של הרווח, זה בעצם הדיון האמיתי. שימו לב לחוסר העקביות, למטוטלת שעליה דיבר השר ליברמן. המטוטלת הזאת אינה הבעיה, היא הסימפטום לבעיה. הבעיה היא שאין קונספציה מאחורי השאלה כמה ראוי שהחקלאים יחזיקו. אין קונספציה, אז היה 51 אחוז ו-66 אחוז, ו-27 אחוז ו-40 אחוז, ו-10 אחוז ו-50 אחוז, כל אלה אמיתיים כהמלצות ביניים. למה? כי אין תפיסה יסודית ברורה. אם התפיסה היא מה ראוי שהחקלאים יחזיקו אז זה לא עניין של ועדה. אם החקלאים ראויים לחלק



ההפרטה הזוחלת בתחום החכירה טובה למשק, אבל לא צריך להמשיך אותה

מהשבח – שיהיו ראויים. אם הם לא ראויים לחלק מהשבח, אני מעלה כאן הצעה מהפכנית חדשה.

**"קיים בלבול ועירוב בין מי יזום את שינוי יעוד הקרקע, לבין הנושא של מי יהנה מפירות ההשבחה".** מה ההצעה? פשוט לגמרי. אם באמת הדיון הציבורי אומר שהחקלאים לא ראויים להשבחה, שיוטל על קרקע חקלאית גם ציבורית וגם פרטית – מאה אחוז היטל השבחה. זו קונספציה. היא אחידה והיא תעבור, אולי גם לגבי הקרקע החקלאית הפרטית, וכך ניתן יהיה להציל מעט ממה שנותר על-ידי אי-מתן תמריץ להסבה.

שלמה בן-אליהו: תודה רבה לפרופסור רחל אלטרמן. כעת אבקש מפרופסור רות קרק לסכם את מושב הפתיחה. רות קרק היא פרופסור במחלקה לגיאוגרפיה באוניברסיטה העברית. היא חקרה ופרסמה ספרים ומאמרים רבים בנושא קרקע בבמות לאומיות ובינלאומיות.