

בעלות ציבורית על קרקע אמצעי או מטרה

הם מנסים ליצור מצב השווה למכירה מבלי להשתמש במינוח הבעייתי.

אם נתעלם מצורת ניסוח הצעת ההחלטה ונתרכז בתוכנה בלבד — נמצא שמציעי ה"תקנה עוררו את תשומת לב הציבור לאחת מבעיות היסוד השייכות למועצת מקרקעי ישראל:

האם להמשיך במדיניות החכרת קרקעות המדינה, האם מדיניות זו הצדיקה את תקנות מעצביה, או שמא יש צורך בשינוי, ויותר למינהל, בתנאים אלו ואחרים, למכור מקרקעות המדיניות, תוך שינוי האמנה עם הקרן הקיימת לישראל?

אפשר לשאול את אותה שאלה בצורה מקיפה יותר: האם בעלות המדינה על קרקעותיה הינה אמצעי בלבד או מטרה כוללת? יצוין, כי עם השימוש במונחים „אמצעי“ ו„מטרה“, איננו בוחנים עוד את התקנה המוצעת בפני עצמה, אלא את התייחסותה למדיניות הקרקע בישראל. בתוך כך, אפשר גם לשאול אם מדיניות הקרקע הקיימת זה עשרים שנה, על יעדיה, מטרותיה, והאמצעים הנקוטם להגשמתה, האם הם עומדים במבחן הזמנים ומתאימים לתנאים המשתנים.

בישיבת מועצת מקרקעי ישראל, בחודש מאי השנה, הועלתה הצעה מהפכנית — להקצות קרקע בחכירה למגורים, למשרדים/ לתעשייה, למלונאות ולמסחר לתקופות מתחדשות אוטומטית כל 49 שנים, בתנאי שהחוכר ימלא אחרי כל ההתחייבויות. תמורת הקרקע, יגבה מינהל מקרקעי ישראל 99% מערך הקרקע. השמאי הממשלתי יקבע את ערך הקרקע „הריאלי“. בתום תקופה של 10 שנים לא ישולם למינהל דמי היתר, אם שונתה תכנית בנין הערים שהיתה בתוקף בעת הערכת הקרקע. החוכר יהיה רשאי למכור את החווה למי שירצה, חוץ מלזרים. למינהל תהיה „זכות סירוב ראשונה“. זכות זו תופעל רק לאחר אישור הממשלה.

מגמת מנסחי ההצעה הובהרה בדברי הסבר להצעה. לדעתם, קיים עיוות כאשר חוכרי קרקע משלמים למינהל מחיר גבוה, באחווים מערך הקרקע, מחיר המתקרב למחיר בעלות, אך אינם זוכים לזכויות בעלות על הקרקע במידה שווה. מאחר וחוק יסוד במדינת ישראל אוסר מכירת קרקעות המדינה, משתמשים מנסחי ההצעה בתקנה המתירה החכרת קרקעות המדינה. בדרך זו

אחר התחייבויותיה החוזיות, עלולים להתקורר סכסוכים שונים בין ציבור החוסכים לממשלה בנושאים שונים הקשורים לפירוש תנאי התכנית בהקשר לשאלת זמינות הקרקע, רמת פיתוחה וכו'.

בסיכום, הנני סבור, כי יש להמליץ בפני הממשלה לוותר על יישום תכניות לחסכון או השקעה בקרקע, הואיל ותכניות מסוג זה הועלתן מועטה וסכנתן מרובה.

מה יקרה אם מסיבות כלשהן לא תוכל הממשלה לעמוד בהתחייבויותיה או לבצע את התחייבויות הפיתוח במועד שנקבע מראש? במקרה כזה, ש להנחת, יתעוררו בעיות סכסוכים ועוגמת גפש לכל הנוגעים בדבר, גם אם הממשלה תציע לציבור החוסכים אתר זה או אחר קרקע חליפה או תנאי פרישה אחרים מהתכנית.

מן הראוי לציין, כי גם אם תמלא הממשלה

במאי 1965 בדבר „מדיניות הקרקע בישראל“, מעוררים תמיהות אחדות, וכל זאת על רקע ההצעה החדשה בדבר „החכרת“ קרקעות ה-מדינה.

ראשית: כותרת המסמך מ-1965 היא מדי-ניות הקרקע בישראל. בפתחו של המסמך כתוב בפירוט: „מחליטים כי מדיניות המ-שלה בענין החזקת ומסירת קרקעות ואדמות ישראל כמשמעותן בחוק יסוד מקרקעי ישראל תש”ך—1960 תהיה כפי שפורטה להלן.“ וב-המשך ראשי הפרקים מדברים על „מדיניות מסירת קרקע חקלאית“, „מדיניות מסירת קרקע עירונית“, ו„תכנון“.

אמנם, קרקעות המדינה, שבאו לה לרוב כתוצאה מאירועים פוליטיים אזוריים, ולא כחלק ממדיניות כוללת — מסתכמים בכ-93%—92% מכלל הקרקעות במדינה. אך 8%—7% מכלל הקרקעות שהם כ-50%—40% מכלל הקרקעות המיועדות לשימוש עירוני, הינן בבעלות פרטית. והקרקעות שבבעלות הפרט — מסתבר על פי המסמך המגדיר את המדיניות — נמצאות מחוץ למדיניות הנו-געת לקרקע בישראל. והיתכן כי לקרקעות אלו אין תפקיד בדרך להשגת יעדי-העל? קשה להבין מדוע מוזכרות הקרקעות הפר-טיות במסמך הקובע בדרך עקיפה בלבד. בפרק ב, סעיף 3 מוגדר, כי „ערכה של קרקע עירונית הוא ערכה הריאלי, דהיינו, ערך הקרקע במכירה ממוכר ברצון לקונה ברצון על פי הערכת השמאי הממשלתי.“

שמאי הגון מביא בחשבון בהערכתו את מחירי העברות הקרקע מיד ליד באזור ש-לגביו הוא נתבקש להעריך את „ערכה הרי-אלי“ של הקרקע. מתקבל על הדעת, כי חלק מאותן העברות היו בין בעלי קרקע פרטיים. נמצא שבקביעת ערך הקרקע, הבעלות הפר-טית על הקרקע משפיעה. מחירי קרקע מש-פיעים אולי במידה רבה ביותר, על האפש-רות להגשמת יעדי מדיניות הקרקע. באופן כזה, היתכן כי מדיניות כוללת כלשהי לא

בהזדמנות זו, מן הראוי לברך את המכון לחקר שימושי קרקע על מאמציו הבלתי-גלאים לקידום נושא הקרקע בישראל. המכון פירסם במחצית 1981 סקירה מדיויגיה חוג למדיניות קרקעית על „מדיניות הקרקע ב-ישראל — החלטת מועצת מקרקעי ישראל 1965“. ראובן ארוז, שהיה חבר במועצת מ-קרקעי ישראל בתקופה שבה עוצבו העקרונות, חזר באותו דיון על המלצות הוועדה לבדיקת המדיניות הקרקעית שמונתה על ידי הממשלה. הוא חזר והדגיש בדיון, כי הוגדרו המטרות של המדיניות הקרקעית כדלקמן:

- לשמור על הקרקע החקלאית ולהבטיח שתשמש ליעודה;
 - להבטיח את היכולת לבצע תוכניות בניה הנדרשות לפיתוח הארץ ולגידול האוכ-לוסיה;
 - לסייע להגשמת התכניות בפיוור האוכ-לוסיה;
 - להבטיח שהציבור כולו ייהנה מפירות פיתוח הארץ.
- בהמשך הדין וחשבון של הוועדה הוסברו המטרות ביתר פשטות: „המדיניות הקרקעית צריכה להיות מכוונת למילוי משימות ה-מדינה:
- בפיתוח הארץ;
 - בקליטת העליה;
 - בפיוור האוכלוסיה ולמאמצי המדינה ב-מיזוג הגלויות;
 - בסגירת הפער החברתי.“

ניתוח ההצעה החדשה בדבר החכרת קרקעות המדינה

בהתאם לרוח הזמנים הגדרת יעדים אלו היו יכולים לשמש את רוב המפלגות הציוניות באחד מתשדירי הטלוויזיה שלהם במערכת הבחירות האחרונה. מטרות אלו הינן כל כך כלליות, ולכן יכלו אף לשרת כיעדי-על ב-שטחי מדיניות אחרים. יעדים אלו והחלטת מועצת מקרקעי ישראל בישיבתה ביום 17

תתייחס לבעלויות שונות? ומדיניות קרקע בפרט? היש עוד מדינה בעולם, חוץ ממדינתנו הגוש הסובייטי, אשר מתעלמת במדיניותה מקיום בעלות פרטית על הקרקע?

★

שנית: במסמך הקובע את מדיניות הקרקע מצוין, כי „עבור זכות החכירה ישלם חוכר דמי-חכירה כדלקמן: עם חתימת הסכם הרשאה תשולם מקדמה של 40–80% מערך הקרקע, לפי בחירת החוכר...” (ההדגשה היא של ד.ד.). מנסחי ההחלטה ייחסו חשיבות ל- מחיר החברתי של הקרקע והתחשבו בחוכריים. אולם, בספטמבר 1973 מחליטה המועצה לייעל את עבודת מינהל מקרקעי ישראל וקובעת, כי החוכר ישלם דמי חכירה מראש, מהוונים לכל משך תקופת החכירה, הכוונה ל-91% הידועים. ועתה מדובר על תוספת קלה, על תשלום ראשוני של 99% מערך הקרקע. על איזה יעד-על אמורות התקנות הללו לענות: על פיתוח הארץ או על קליטת העליה? או שמא המדובר הוא ביעד של סגירת הפער החברתי? (שהרי שום חוכר לא יוכל לשלם את הנדרש, ואז כולם יהיו שווים). כשם שלא תיתכן הבדלה בין בעלויות שונות על הקרקע, לא תיתכן החכרה אחידה של הקרקע מבלי לקחת בחשבון קבוצות אוכלוסיה שונות וכנהוג, במקרים אחדים, חבלי ארץ שונים.

★

שלישית: בחודש מרס שנה זו אגף תכנון ופיתוח במ.מ.י. בדק והשווה אלטרנטיבות לתנאי החכרת קרקע. הסתבר, כי ההכנסה הצפויה למינהל מ„החכרת” קרקע ב-99% מערכה — תהיה לאחר 98 שנה 100.5% מערך הקרקע. אבל במקרה של החכרת הקרקע בתשלום ראשוני של 80% מערך ה-

קרקע ובתוספת של דמי חכירה שנתיים ריב-אליים, תשלום דמי היחור לשינוי יעוד או דרגת הניצול, ותשלום דמי הסכמה להעברת החוזה בגובה של שליש מההפרש הריאלי — במקרה כזה הכנסת המינהל תהיה בגובה של 127% מערך הקרקע. נמצא שיש הבדל עצום, לכל הדעות בין שתי השיטות.

זאת ועוד: אם יעד המדיניות הוא, כמצוין בדברי ההסבר להצעה החדשה סעיף 3, כי „...תשלום המתקרב למחיר הבעלות של הקרקע, מן הראוי שישקף מכלול רחב של יכויות, יצמצם עד למינימום ההכרחי את הזיקה בין החוכר למחכיר ויאפשר לחוכר חופש תמרון בנכס המוחכר, במסגרת המגבלות שנקבעו בחוקים הקיימים.” — הרי שהצעת לשכת המנהל במ.מ.י. היא טובה ועונה ליעד המוצהר. אך אם, למשל, היעד הגבוה יותר הינו הגברת ההכנסות הצפויות למינהל על פני טווח הזמן, הרי שבגינת דמי חכירה ראשוניים בגובה של 80% בלבד, עדיפה על ההצעה החדשה.

★

רביעית: באותם דברי הסבר טוען מגיש ההצעה, ובצדק (סעיף 2ג), כי „גביית תשלום בלבלי ריאלי מהחוכרים, המתקרב ל- מחיר הבעלות, בנין הזכויות המוענקות להם — היא מוצדקת אם לצד אותו תשלום מובטחת להם תמורה הולמת, המתקרבת למכלול זכויות הבעלות. אולם בהיעדר איזון בין היקף הזכויות המוענקות והתמורה הנגבית בעבורן, קשה למצוא הצדקה לגביית סכום ראשוני חד-פעמי בשיעור גבוה, הנגזר מערך הקרקע בבעלות מלאה.”

ראובן ארוז, באותו דיון שהוזכר כבר ל-עיל, מסכים עם מגיש הטענה חד-משמעית. „כל עסקה שבה משקיע אדם מעל ל-50% של ערך הנכס, יוצרת בו הרגשת שותפות. אך שותפות מוזרה היא, כאשר המשקיע ה-

זוטר של 20%, בידו זכות הבעלות, ואילו המשקיע 80% של ערך הנכס — נשאר חוכר לתקופת 49 שנה." יש בדברים אלה משום אבחון לשורש הבעיה, אך הפתרון שארוזי הציע הוא אחר לחלוטין: לא להגדיל את הזכויות בקרקע, אלא להקטין את דמי החכירה הראשוניים ולהנמיך את האחוזים מ־ ערך הקרקע הריאלי. כי ארוזי כותב בפירושו: „לדעתי, אין השקעת החוכר צריכה לעלות על 49% שניים צודקים בניתוח הבעיה, אך מסקנותיהם שונות.



חמישית: בהזדמנויות שונות הועלתה ה־ דרישה למכירת קרקעות המדינה לחוכרים בשיכונים בנויים. אם מטרת הדרישה היתה הגברת הכנסות המדינה, הרי צוות פנימי ב־ אגף תכנון ופיתוח — מ.מ.י., הגיע ב־1979 למסקנות שליליות. לפי ניתוח הצוות, רק כרבע מכלל החוכרים ירצו לרכוש את ה־ קרקע; התקופה תיערך 5—10 שנים, וכל זאת אם יינתנו לחוכרים הטבות מפליגות בכל הכרוך לערך הקרקע. מאידך, עלולה להיווצר בעיה משפטית רצינית, כאשר חלק מדיירי אותו בנין הינם בעלי הקרקע ואחרים רק חוכרים.

בעבודה אחרת, תחת הכותרת „היחסים ה־ כספיים שבין מ.מ.י. לבין חוכרי קרקעות עירוניות“, שביצע יגאל דנין בשביל המכון, הוא מצוין, כי „מבחינה כלכלית פשע ש־ עומד בפני המשתכן ובשיעורי האינפלציה שהוא צופה, לא כדאי לו להוון.“ וזה נכתב רק לפני שנתיים. אם לחוכר לא כדאי להוון — על אחת כמה וכמה שלא כדאי לו לרכוש את הקרקע. כידוע, ההפרש במחיר דירה ה־ בנויה על קרקע פרטית לבין זו הבנויה על קרקע ציבורית מסתכם באחוזים בודדים בל־ בד.

אך המסקנה בדבר אי־כדאיות קניית קר־

קעות בבניה רוויה אינה פותרת את הבעיה שמישה אלמן ז"ל העלה באותו דיון. להלן דברים שאמר בנושא זה: „אני סברתי תמיד כי אין טעם להיאחז במדיניות החכירה לגבי הקרקע שעליה נבנו בתי דירות כי כמילא לא יצליח מינהל מקרקעי ישראל לשחרר את הקרקע בתום תקופת החכירה, אלא על ידי הפקעה.“ בידי החוכר יש, בדרך כלל, שני חוזים: האחד לרכישת הדירה ממשד ה־ שיכון או חברה בונה כשבו בפירוש צויין המשתכן „קונה הדירה“ והחווה השני לחכ־ רת הקרקע. חוזים כאלה מצויים בידי מאות אלפים של משתכנים בדירות, והם בטוחים כי אין משמעות לסעיף בחווה החכירה המת־ ייחס לתקופת החכירה, שהרי הם קנו את הדירה והיא שלהם. מצב שבו יש זכויות שו־ גות על הדירה ועל הקרקע שעליה בנויה הדירה הינו מצב שבו בעל הקרקע יוצא גיוזק בטווח הארוך. אם כך אולי הצעת 99% = 999 שנה כן צודקת?



שישית: במחקר „קרקע כנכס השקעה ב־ ישראל“ טענו המחברים, זרחי, פוונזנסקי ו־ זרחי ב־1982, כי „בדיקת ההתפתחות ההיס־ טורית מראה, כי בטווח ארוך יחסית היתה התייקרות הקרקע מהירה יותר מעליית המח־ רים הכללית במשק, כפי שהיא משתקפת ב־ מדד המחירים לצרכן, וכחוצאה מכך הניבו תקופות ההשקעות בקרקע רווחי הון גדולים... על יסוד בדיקה של התפתחות מחירי הקרקע בתקופה של עשרים שנה, 1960—1980, נת־ קבלה המסקנה כי התשואה השנתית הריא־ לית של ההשקעות בקרקע למגורים הגיעה בתקופה זו לממוצע של 7.3%... הקרקע היא נכס השקעה אשר תודות לו ניתן תקופות להגיע לתשואות גבוהות — ולפעמים אף גבוהות במידה בלתי רגילה על ההשקעה.“

היתכן שבארץ קולטת עליה, השואפת ל־

משנה ומשימות, ותבחר בין האמצעים השונים שהוכיחו את עצמם במקומות שונים בעולם, יקח הדבר שנים אחדות. בדרך זו יתכן שבתום חצי יובל שנים למדיניות הקרקע הראשונה — נזכה למדיניות חדשה.

צורת עבודה שכזו או דרך דומה לה, הוצגה, באופן תיאורטי, ב-1981 בליאג, על ידי קבוצת העבודה למדיניות קרקע עירונית של הפדרציה הבינלאומית לשיכון ותכנון. מבין 47 האמצעים לביצוע מדיניות קרקע, שזוהו על ידי קבוצת עבודה זו — אמצעי מספר 23 דן בהלאמתה קרקע העירונית; מספר 24 דן בבעלות העירונית על קרקעות, ואילו אמצעי מספר 37 מתייחס לבנקים לקרקעות. 44 ה- אמצעים האחרים אינם דנים כלל בבעלות על הקרקע, כאמצעי להגשמת מדיניות.

אין להסיק מכך, שאנו מתנגדים לבעלות הציבור על הקרקע, אך אם זהו יעד לאומי — יש להחילו על קרקעות שאינן עדיין בבעלות המדינה. אם המדובר הוא באמצעי בלבד, הרי שרק לאחר הגדרת יעדי-העל ויעדי-המשנה אפשר יהיה לקבוע את דרגת חשיבות הבעלות הציבורית על הקרקע, השפעתה על השגת היעדים, ובלעדיותה כאמצעי.

התייחסות שהוקדשה לבעלות ציבורית על אמצעי הייצור או למשאבי הקרקע הינו יעד אידאולוגי. אם יעד זה הינו נחלת החברה כולה או רובה — יש לכלול אותו בין שאר היעדים ולהתוות את האמצעים להגברת הבעלות הציבורית על הקרקע ולא לקבוע תקנה נוסח 99% והארכה אוטומטית כל 49 שנים, בתנאי שהחוכר ימלא אחרי כל התחייבויותיו. אך אם אין הוא יעד לאומי אלא אמצעי אחד בין רבים, הרי אפשר לשקול מכירת קרקעות המדינה, בצורה ישירה וברורה, כאמצעי להשגת אותם יעדים אשר הוגדרו כיעדים לאומיים.

סגירת הפער החברתי ושבה רוב הקרקעות הם בבעלות המדינה — מרכיב הקרקע במחיר הדירות הוא מהגבוהים בעולם ועדיין עולה ?



שביעית: כיצד יש להתייחס לטענות מרכז הקבלנים והבונים, כפי שהוגשו, „לוועדת גולדנברג“ ב-1982, כי „כתוצאה משיטת המכרזים... נוצר מצב שמקור הקרקע העיקרי — קרקעות מ.מ.י. — הינו סגור, הלכה למעשה, בפני ציבור היוזמים בבניה הפרטית... (אשר) בנה בעשור האחרון 57.5% מס"הה דירות החדשות.“ ואיך להגיב על תביעות המרכז, כי הקרקע תימסר ישירות לבונים ולא לגורמי תיווך; כי מחיר הקרקע ייקבע בשמאות מוסכמת ולא בלעדית על ידי השמאי הממשלתי; כי ניתן יהיה לשלם בעד הקרקע — בדירות, וכי התכנון יבוצע בצוותא על ידי בעל הקרקע והיוזמים. לפי איוו מדיניות אפשר לתת תשובות לשאלות אלה ?

סיכום

בדוגמאות ספורות אלו נערך הנסיון לראות כמה מההשלכות להצעת ה-99% והארכה אוטומטית כל 49 שנים, עד 999 שנים, בתנאי שהחוכר ימלא את כל התחייבויותיו על מדיניות הקרקע בישראל, על החוסר הקיים באותה מדיניות קרקע, ועל הקשר הלקוי בין מטרות-העל והעשייה העכשווית. כל מדיניות חייבת לעמוד במבחן לאחר שתי עשרות שנים, ביחוד בתנאי מציאות משתנים כבמדינת ישראל. אם מועצת מקרקעי ישראל (גוף אשר צריך להתרחב כדי לכלול מומחים בנושא הקרקע שאינם קשורים לביצוע), תחל היום באיסוף נתונים, הפקת לקחים, בניתוח ובהתוויית מטרות-על, יעדי-