



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

הקניית בעלות פרטית על קרקע במסגרת הרפורמה המוצעת בקרקעות ישראל

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240 / 1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

כתיבה: יהודה טרואן

אישור: שרון סופר, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

ט"ו תמוז תשס"ט

7 ביולי 2009

מסמך זה נכתב לבקשתה של חברת הכנסת שלי יחימוביץ', והוא עוסק בהקניית בעלות פרטית על קרקע במסגרת הרפורמה במקרקעין שהממשלה מקדמת לפי החלטת ממשלה מ-12 במאי 2009 (להלן: החלטת הממשלה),¹ ולפי הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התוכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009 (להלן: הצעת חוק ההסדרים).²

הרפורמה המוצעת נוגעת בקשת רחבה של שינויים בתחומים מורכבים, ובכלל זה הקמת רשות שתחליף את מינהל מקרקעי ישראל ושינוי ההרכב של מועצת הרשות;³ מעבר מהחכרת קרקעות למכירת קרקעות; העברת פעילות של תכנון ופיתוח לרשויות מקומיות; בחינת סוגיות הנוגעות בזכויות על קרקעות חקלאיות בוועדת שרים.⁴ המסמך עוסק בהקניית בעלות פרטית על קרקע ברפורמה המוצעת ומתמקד בהיקף ההפרטה ובשאלות עקרוניות הקשורות בה, אך אינו עוסק בהיבט הכלכלי של הפרטת הקרקעות ובשיטת התמחור המוצעת במכירת הקרקעות.

רקע: המצב ערב הרפורמה

מקרקעי ישראל

מקרקעי ישראל הם כ-93% משטח מדינת ישראל (כ-22 מיליון דונם), והם מנוהלים על-ידי מינהל מקרקעי ישראל (להלן: ממ"י), גוף סטטוטורי⁵ שהוקם ב-1960 למטרה זו. מקרקעי ישראל נתונים בידיהם של שלושה גופים: המדינה; קרן קיימת לישראל (להלן: קק"ל);⁶ רשות הפיתוח.⁷ קרקעות אלו הן בגדר קרקעות ציבוריות, והן מוחכרות בחלקן לציבור במדינת ישראל.

7% הנוספים הם אדמות בבעלות פרטית.

בעלות המדינה על הקרקעות ומדיניות החכרת הקרקעות

עקרון הבעלות הלאומית על הקרקע הוא מאבני היסוד של המדיניות הקרקעית בישראל, ומעוגן בחוק-יסוד: מקרקעי ישראל, שנחקק בשנת 1960. בחוק זה נקבע כי הבעלות על קרקעות המדינה לא תועבר, אלא אם כן נקבע לכך היתר מפורש בחוק. ואכן, עד שנת 2006 נמסרו זכויות השימוש בקרקעות ישראל, ככלל, בחכירה; בהצעת חוק ההסדרים של 2006 נקבע תיקון בחוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960, ולפי סעיף 41ז לחוק (הוראת שעה) התאפשרה לראשונה **הקניית הבעלות על דירות בבנייה עירונית רוויה**. בעקבות חקיקה זו מימשו עד ליוני 2009 כ-30,000 בעלי בתים את האפשרות לקבל את זכויות הבעלות על דירותיהם, שהיו חכורות עד לא מכבר מממ"י. בכל שאר סוגי הקרקעות – קרקעות לבתי

¹ החלטה מס' 117 (ממ"י).

² הצעת חוק הממשלה – 436, כ"ד בסיוון התשס"ט, 16 ביוני 2009. פרק י"ח, סעיפים 69-102.

³ במועצת הרשות שתחליף את מועצת המקרקעין יהיו גורמי ממשלה הכפופים למדיניות הממשלה ונציגים של קק"ל בלבד.

⁴ אחד הנושאים הנוספים ברפורמה הוא שינוי היחסים בין המדינה לקק"ל, ובכלל זה קידום חילופי הקרקעות ביניהן.

⁵ חוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960.

⁶ 13% ממקרקעי ישראל, שמנוהלות על-ידי ממ"י מתוקף אמנה משנת 1961 בין המדינה לקק"ל.

⁷ באתר ממ"י מוסבר כי "עד להקמת מינהל מקרקעי ישראל נוהלו המקרקעין על-ידי כמה גופים: הקרן הקיימת לישראל ניהלה את הקרקעות שרכשה מראשית תקופת ההתיישבות הציונית. רשות הפיתוח, הגוף שהוקם על-פי חוק רשות הפיתוח (העברת נכסים), התש"י-1950, ניהלה את האדמות שהופקדו בידי האפוטרופוס לנכסי נפקדים לאחר מלחמת השחרור וכן קרקעות שהופקעו על-פי חוק רכישת מקרקעין (אישור פעולות ופיצויים) התשי"ג-1953. מדינת ישראל, כמי שבאה במקום המנדט הבריטי, ניהלה את כל הקרקעות שהיו רשומות עד הקמת המדינה על-שם הנציב העליון". מתוך:

<http://www.mmi.gov.il/static/p3.asp>, תאריך כניסה: 2 ביוני 2009.



מגורים צמודי קרקע וקרקעות למסחר, לתעשייה, לתיירות ולחקלאות – נשמר העיקרון של החכרה ושמירת בעלות המדינה על הקרקע.

ייחודו של המצב בישראל

המצב שבו הרוב הגדול של הקרקעות הן בבעלות המדינה הוא יוצא דופן לעומת רוב מדינות העולם. מצב זה הוא פרי כמה מאפיינים שמייחדים באופן היסטורי את ישראל: לגאולה קולקטיבית של הקרקע ולבעלות הלאום היהודי על אדמות ארץ-ישראל יש מקום מרכזי באתוס הציוני, השואב השראה מן הציווי המקראי "והארץ לא תימכר לצמיתות"⁸; ישראל היא מדינה קולטת הגירה, ולאפשרות של המדינה לתכנן, להקצות קרקע ולבצע תוכניות בינוי לקליטת עלייה המונית נודעה חשיבות מיוחדת; ישראל היא מדינה צפופה במיוחד, ולכן משאב הקרקע בה מוגבל במיוחד.

1. הפרטת הקרקעות ברפורמה המוצעת

העילה המרכזית להפרטת הקרקעות המוצעת ברפורמה היא שיפור התנהלותו של ממ"י מול האזרח. כיום נדרשת הסכמה של ממ"י, בהיותו בעל הקרקע, לאישור שינויים שחוכרים מעוניינים לעשות בנכסים, "החל מסגירת מרפסת וכלה בהעברת זכויות"⁹. מצב זה יוצר חיכוך רב בין הציבור למינהל, גורם לסחבת מיותרת ומעמיס על ממ"י באופן שמקשה עליו למלא את משימות הליבה של ניהול מקרקעי ישראל.¹⁰

1.1. ועדת-גדיש והמלצותיה

החלטת הממשלה הנוכחית בנוגע לרפורמה היא המשך של החלטות ממשלות קודמות,¹¹ וכמותן היא נשענת במידה רבה על דוח **הוועדה הציבורית לרפורמה במינהל מקרקעי ישראל (ועדת-גדיש)**, שממשלת ישראל מינתה במאי 2004. בכתב המינוי של הוועדה הטיל שר התעשייה, המסחר והתעסוקה דאז, אהוד אולמרט, על חברי הוועדה:

להגדיר את מטרות הפעולה העיקריות של המינהל, מבנהו ודרכי פעולתו. זאת לרבות בחינת הדרכים לצמצום והקטנת החיכוך שבין האזרח למינהל והגברת מערך השיווק וזמינות הקרקע לצורכי פיתוח במדינת ישראל.

ועדת-גדיש המליצה למנוע חיכוך בין המינהל לחוכריהן של **קרקעות למגורים** (בבנייה רוויה או צמודת קרקע) באחת משתי חלופות:

- **החכרה** של מלוא הזכויות הקיימות והעתידיות על הקרקע; או –
- **הקניית בעלות** על הקרקע.

אין בדוח ועדת-גדיש דיון מפורט ביתרונות ובחסרונות של כל אחת מן החלופות. עם זאת, נכתב כי חברי הוועדה שתמכו בחלופה השנייה (הקניית בעלות) עשו כן משום שהחלופה הראשונה משמעותה בעלות בפועל, ולכן "מן הדין לאפשר לרכוש את הבעלות על הקרקע". כלומר, נראה כי הנימוק בעד הקניית

⁸ ויקרא כ"ה, פס' כ"ג. וראו: יוסי כץ, **והארץ לא תימכר לצמיתות: מורשת קרן קיימת לישראל והחלת עקרונותיה בחקיקה בישראל**, ירושלים, מאגנס, תשס"ב.

⁹ דברי ירון ביבי, מנהל ממ"י, פרוטוקול מס' 19 משיבת ועדת הכלכלה, 3 ביוני 2009.

¹⁰ כך לפי דברי ההסבר בהצעת חוק ההסדרים, עמ' 514.

¹¹ ובין השאר החלטה מס' 3759 של ממשלת שרון מיום 19 ביוני 2005.



בעלות הוא התרחקות מסוג של הסדר וירטואלי שיש לתפיסתם בחלופה הראשונה. הנימוק בעד החלופה הראשונה – חכירה של מלוא הזכויות הקיימות והעתידיות באופן שיצמצם למינימום את המגע עם המינהל¹² – הוא ש"הדבר יאפשר קיום זיקה ולו מינימלית בין הבעלים (המדינה, קק"ל ורשות הפיתוח) לבין הקרקע ועשוי להקל על מימוש מדיניות מקרקעין מבלי להכביד על החוכרים."¹³ אם כן, דומה כי תומכי אופציית החכירה סבורים שגם אם מתקיים הסדר וירטואלי, אפשר להצדיקו בשל החשיבות ההצהרתית-סמלית של המשך החזקת המדינה בקרקעות הלאום ("זיקה ולו מינימלית").

1.2. החלופה שנבחרה: הקניית בעלות על הקרקע

כאמור, משתי החלופות שהציגה ועדת-גדיש אימצה הממשלה, כמו קודמותיה,¹⁴ את החלופה של הקניית בעלות על הקרקע, ואף הרחיבה אותה לקרקע לתעסוקה, אף-על-פי שהמלצת ועדת-גדיש חלה על קרקע למגורים בלבד (נושא זה יידון בהמשך).

מה הטעם לכך שהממשלה העדיפה את החלופה של הקניית בעלות על החכירה לדורות? הסבר קצר מובא בדברי ההסבר להצעת חוק ההסדרים:

זכות החכירה לדורות זהה במובנים רבים לזכות בעלות; ואולם העובדה כי לפרטים רבים בישראל מוענקת זכות חכירה לדורות, תוך שיוך זכות הבעלות למדינה, לרשות הפיתוח או לקק"ל, מייצרת מגבלות משפטיות לא מעטות, ופוגעת ביעילות המשקית.

כלומר, הממשלה דחתה את החלופה של החכירה לדורות משום שלטעמה חלופה זו עודנה גורמת סרבול משפטי וביורוקרטי ניכר, אם כי מדברי ההסבר אי-אפשר לעמוד על מהותן של אותן "מגבלות משפטיות לא מעטות", ומדוע ועדת-גדיש סברה אחרת. במצגת שהציג מר ירון ביבי, מנהל ממ"י, לפני ועדת הכלכלה של הכנסת ב-3 ביוני 2009, נכתב כי "בחכירה מהוונת, ההבדל בין בעלות לחכירה מתמצה בתשלומים למינהל ובעיסוק בהארכות חכירה". לא ברור אם עיסוקים אלו הם שמייצרים "מגבלות משפטיות לא מעטות", או שמא יש מגבלות משפטיות נוספות.¹⁵

2. תחולת ההפרטה: סוג הקרקעות שיופרטו

עקרון הפרטת הקרקעות עתיד ברפורמה המוצעת להיות מוחל, בסייגים מסוימים, על כל סוגי הקרקע מלבד קרקעות חקלאיות, ובכלל זה קרקעות "המיועדות בתוכנית מתאר מקומית לפיתוח על אף שלא חלה עליהן תוכנית מפורטת".¹⁶ לעומת זאת, המלצת ועדת-גדיש לצמצום החיכוך בין החוכרים לבין המינהל נגעה אך ורק למקרקעי ישראל שמיועדים למגורים (בבנייה רוויה או נמוכה).

שלושה סוגים עיקריים של קרקע: מגורים, תעסוקה וחקלאות

הצעת חוק ההסדרים יש הבחנה בין שלושה סוגים של קרקעות: למגורים, לתעסוקה ולחקלאות. לפי הצעת חוק ההסדרים, סעיף 4 לחוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960, יתוקן כך שבמקום להסדיר

¹² כאמור בדוח-גדיש (עמ' 16): "חוכר אשר רכש את מלוא הזכויות בהתאם להמלצה זו לא יזדקק לאישור המינהל לביצוע הפעולות השונות במקרקעין, פרט להעברת הזכויות לזרים."

¹³ שם, עמ' 14.

¹⁴ החלטה מס' 3759 של ממשלת שרון מיום 19 ביוני 2005.

¹⁵ כמו כן, יש החוששים שבמצב שבו חוזי חכירה יהיו וירטואליים ולמעשה יהיו הקניית בעלות, ההבחנה שבין חוזה חכירה לבעלות עלולה להיטשטש גם במקרים שבהם חוזי החכירה אינם וירטואליים (למשל חוזים של קרקעות חקלאיות). דברים ברוח זו אמר מנהל ממ"י, ירון ביבי, בדיון של ועדת הכלכלה ב-25 ביוני 2009.

¹⁶ סעיף 15(ב) להחלטת הממשלה.



הקניית בעלות בדירה בבניין רווי תוסדר "הקניית בעלות בנכס מקרקעין". הבעלות על "נכס מקרקעין" תעבור לחוכרים אשר יש להם "חוזה חכירה למטרת מגורים או תעסוקה", וחובה כזה מוגדר על דרך השלילה ככל חוזה חכירה למעט חוזה שבמטרתו מטרה חקלאית, או שקבועה בו זיקה אל מקרקעין שהוקצו בהם זכויות למטרה חקלאית.¹⁷ כלומר, לפי התיקונים המוצעים בהצעת חוק ההסדרים, הקניית בעלות בנכס מקרקעין תתאפשר בכל סוג של קרקע פרט לקרקע חקלאית, ובכלל זה קרקע לתעסוקה, שהיא קרקע למסחר, לתעשייה ולתיירות, וקרקע למגורים, שהיא קרקע לבנייה רוויה או לבנייה נמוכה. כאמור, ועדת-גדיש המליצה על החכרה לדורות או הקניית בעלות על קרקע למגורים בלבד.

בהקשר זה יצוין כי יש המתריעים שמכיוון שהתניה זו נוגעת לחוזה החכירה (קביעה מינהלית) ולא להגדרה התכנונית של הקרקע, אין להוציא מכלל אפשרות שגורמים המעוניינים בהפשרת קרקעות חקלאיות יפעלו להגדיר מחדש את חוזה החכירה של קרקעות אלו כחוזה חכירה למגורים או לתעסוקה, וכשהחוזה ישתנה – תתאפשר מכירת הקרקע. נושא זה עלה לדיון בישיבת ועדת הכלכלה ב-25 ביוני 2009, וסוכם כי ייבחנו הדרכים לתקן פרצה אפשרית זו בהצעת החוק.¹⁸

עוד יצוין בהקשר זה כי בתשובה על שאלת חברי כנסת בישיבת ועדת הכלכלה ב-3 ביוני 2009 השיבו מנהל ממ"י ירון ביבי ושר הבינוי והשיכון אריאל אטיאס כי קרקע לא מתוכננת לא תשווק במסגרת הרפורמה, כפי שאיננה משווקת היום.¹⁹ עם זאת, לפי החלטת הממשלה תינתן כאמור אפשרות להקצות זכות בעלות גם בקרקעות שלא חלה עליהן תוכנית מפורטת לפיתוח. יש החוששים כי "הדבר יחליש את יכולת המדינה לשלוט על עיתוי וקצב הפיתוח ויאץ פיתוח במקום בו הכי קל לפתח – בשטחים הפתוחים. כמו כן, האפשרות להעברת בעלות ב'קרקעות המיועדות בתוכניות מתאר מקומיות לפיתוח' עלולה לפתוח פתח למכירת השטחים הפתוחים".²⁰ חשש דומה מתעורר בנוגע לקרקעות שאינן מיועדות לפיתוח, שכן לאחר ששירותי התכנון יועברו לשלטון המקומי, תגבר יכולתם של בעלי הון להשפיע על רשויות התכנון כדי שגם בהגדרה התכנונית של הקרקע ייעשה שינוי ייעוד מחקלאות לתעסוקה. באופן זה תתאפשר הפשרתן ושיווקן של קרקעות חקלאיות גם בשטחים שאינם מיועדים לפיתוח על-פי תוכנית המתאר.²¹

¹⁷ לפי סעיף 69(10)(א) בהצעת חוק ההסדרים, שבו מוצע לתקן את סעיף 4(א) בחוק ממ"י.

¹⁸ עמ' 47 בפרוטוקול מס' 38 מישיבת ועדת הכלכלה, 25 ביוני 2009.

¹⁹ פרוטוקול מס' 19 מישיבת ועדת הכלכלה, 3 ביוני 2009.

²⁰ לדברי איריס האן ממכון דש"א, לפי סיכום של האגודה לצדק חלוקתי בעקבות יום עיון שקיימו ושב השתתפה האן: <http://www.adj.org.il/index.php?module=landwatch;task=view;d=202>, תאריך כניסה: 28 ביוני 2009.

²¹ מכון דש"א, הפרטה במקרקעי ישראל: מסמך עמדה, אפריל 2009.



העברת הבעלות על קרקעות

לפי הצעת חוק ההסדרים, סעיף 4 יתוקן כך שמועצת רשות המקרקעין תוסמך להגדיר שני מסלולים להעברת הבעלות על מקרקעין: נכסי מקרקעין שהקניית הבעלות בהם פטורה מתשלום; נכסים שהקניית הבעלות בהם מחייבת תשלום. בכל מקרה נקבע כי "בקרקות בלתי מהוונות יצורפו לתשלום הנדרש דמי היוון בהתאם לכללים הקבועים במועצת מינהל מקרקעי ישראל".²² סוגי הנכסים והקריטריונים לשיטות תמחור בעד הקניית הבעלות, כפי שהם מפורטים בהחלטת הממשלה, מסוכמים בטבלה שלהלן.

סוגי קרקעות		המצב היום (בעקבות סעיף 4, שנוסף לחוק כהוראת שעה ב-2006)	ועדת-גדיש	הרפורמה המוצעת
עירונית	בנייה רוויה	הקניית בעלות ללא תמורה		
	מגורים	בנייה נמוכה (צמודת קרקע או שאינה רוויה)	הכירה לדורות או הקניית בעלות כדלקמן: תמחור א': עד 500 מ"ר (עד 1,000 מ"ר באזורי עדיפות לאומית); תמחור ב': יותר מ-500 מ"ר (יותר מ-1,000 מ"ר באזורי עדיפות לאומית)	הקניית בעלות כדלקמן: באזורי עדיפות לאומית / קו העימות, וכן בבנייה עד 250 מ"ר – ללא תמורה; תמחור א': 500-250 מ"ר; תמחור ב': 1,000-500 מ"ר; תמחור ג' (לפי שומה פרטנית): יותר מ-1,000 מ"ר
	תעסוקה (מסחר, תעשייה ותיירות)	הכירה בלבד	לא נדון בדוח הוועדה – המשך הקיים (הכירה בלבד)	הקניית בעלות כדלקמן: באזור עדיפות לאומית א' / קו העימות (עד 10 דונמים) – ללא תמורה; תמחור א': עד 1,000 מ"ר; תמחור ב' (לפי שומה פרטנית): 5-1 דונמים
חקלאית		הכירה בלבד	לא נדון בדוח הוועדה – המשך הקיים (הכירה בלבד)	ועדת שרים תחליט בסוגיה

אפשר לראות בטבלה כי הטיפול בקרקעות עירוניות למגורים בבנייה רוויה לא ישתנה בעקבות הרפורמה, והבעלות בהן תמשיך לעבור לחוכרים ללא תמורה. כמו כן, בשלב זה הרפורמה לא תשפיע על קרקעות חקלאיות, והזכויות בהן ימשיכו להינתן בחכירה בלבד. אשר לעתידן של הקרקעות החקלאיות, סעיף 16 בהחלטת הממשלה קובע כי ועדת שרים²³ תבחן את האפשרות להקנות בעלות על קרקעות המיועדות

²² סעיף 9.ח בהחלטת הממשלה.

²³ לפי החלטת הממשלה מס' 8, "ועדת השרים לענייני הרפורמה במינהל מקרקעי ישראל", 5 באפריל 2009, בוועדת השרים יהיו חברים ראש הממשלה, שר האוצר, שר המשפטים ושר הבינוי והשיכון; אם בוועדה יהיו הקולות שקולים, תינתן לראש הממשלה סמכות הכרעה; דין החלטות הוועדה כדין החלטות הממשלה.



למגורים ביישובים חקלאיים, וסעיף 17 קובע שוועדת השרים תיבחן "שינויים במדיניות הפיצויים לחוכרי קרקע חקלאית בגין שינוי ייעוד, לרבות מתן אפשרות להקצאת חלק מן הקרקע המשנה ייעודה לחוכר החקלאי בפטור ממכרז בתמורה לתשלום מלא, ומתן אפשרות זכות ייזום לחוכרי קרקע חקלאית".

אפשר עוד לראות כי בעקבות הרפורמה ישתנה מעמדן של קרקעות עירוניות לבנייה נמוכה ושל קרקעות לתעסוקה. בכל הקשור לבנייה נמוכה הרפורמה המוצעת נשענת על המלצות ועדת-גדיש, אף שיש שינויים בשיטת התמחור. הרפורמה המוצעת מיטיבה עם אזורי עדיפות לאומית יותר משהציעה ועדת-גדיש, וכך הקניית הבעלות בקרקעות למגורים ולתעשייה באזורים אלו תיעשה ללא תמורה. כאמור, הרפורמה חורגת מהמלצות ועדת-גדיש בכך שהיא מציעה להקנות בעלות על קרקעות עירוניות לתעסוקה (עד 5 דונמים, ועד 10 דונמים באזורי עדיפות), ואילו ועדת-גדיש המליצה על הקניית בעלות על קרקעות למגורים בלבד.

3. היקף הרפורמה

מוצע שבמסגרת הרפורמה הפרטת הקרקעות תיעשה בשני מהלכים מקבילים: העברת הבעלות על קרקעות מוכרות מן המינהל לידי חוכרים; שיווק עתידי של קרקעות בהקניית בעלות (במקום בחכירה). שני אלה יתוארו להלן לפי שני פרמטרים להיקף הרפורמה: **מספר החוכרים/יחידות הדיור** בבעלות פרטית; **גודל השטח** שיעבור לבעלות פרטית.²⁴

3.1. העברת הבעלות על קרקעות מוכרות

כאמור, חלק מהקרקעות אמורות לעבור ללא תשלום, ועל חלקן יידרש תשלום. הקניית הבעלות בקרקעות ללא תשלום אמורה להיעשות בהליך אוטומטי. לעומת זאת, קצב הפרטת הקרקעות שהעברת הבעלות בהן כרוכה בתשלום תלוי בנכונות הציבור לממש את זכותו לרכוש את הקרקעות. אין כיום הערכות בדבר קצב הרכישה של קרקעות אלו.

דומה כי כשם שבעבר לא הכול מיהרו לממש את מבצעי ההיוון, כך לא יהיה מימוש מלא ומיידי של הזכות לקנות את הקרקעות שהבעלות בהן תועבר בתשלום. בהקשר זה יצוין כי פרופ' ערן פייטלסון, ראש בית-הספר למדיניות ציבורית באוניברסיטה העברית, מתח ביקורת על המלצות ועדת-גדיש משום שהוועדה לא דנה בשאלה מדוע לא כל מי שהיו זכאים להוון את דירותיהם מימשו זכות זו. לטענת פייטלסון:

בלי לדעת מה הגורמים האמיתיים להימנעות מהיוון עד כה, אי-אפשר לקבל תשובה לשאלה האם אלה שלא היוונו פשוט לא היו מודעים לאפשרות לעשות כן... בהיעדר תשובה לשאלה בסיסית, קשה להעריך אם המלצות כלליות, כדוגמת אלה שכבר עלו בעבר, אכן יביאו לשינוי התנהגותי של האזרחים, ואם בעטיו יסכימו הנוגעים בדבר לקחת חלק במבצע ההיוון החדש שעליו ממליצה "ועדת גדיש".²⁵

הניתוח שלהלן מבוסס על הנחה שכלל הזכאים יממשו את זכותם להפוך מחוכרים לבעלי קרקע, אף שסביר להניח כי בשל עלות העברת הבעלות (דמי היוון לחייבים ותשלומי ההעברה) לא יהיה מימוש מלא של הזכויות האלה.

²⁴ הנתונים מתוך מצגת על הרפורמה שהציג מנכ"ל ממ"י לוועדת הכלכלה ב-3 ביוני 2009.

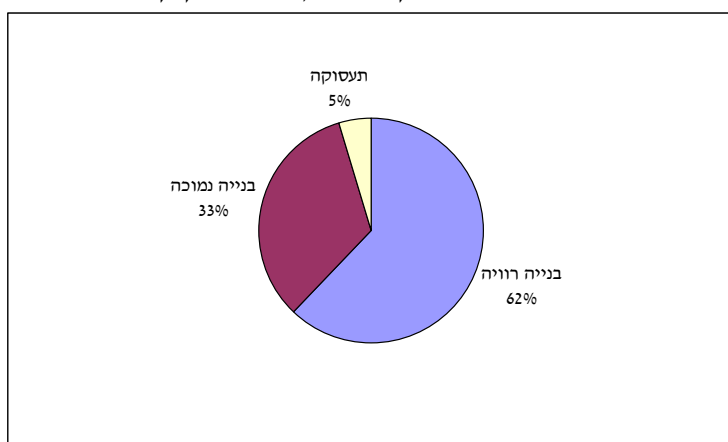
²⁵ ערן פייטלסון, "המלצות 'ועדת גדיש' – הנושאים החשובים לא חדשים ואינם מחדשים", **קרקע** 61, 2006, עמ' 34-35.



מספר החוכרים

על-פי נתוני המינהל כיום יש 808,000 חוכרים

תרשים א':
התפלגות חוכרים שיקבלו בעלות, לפי ייעוד הקרקע



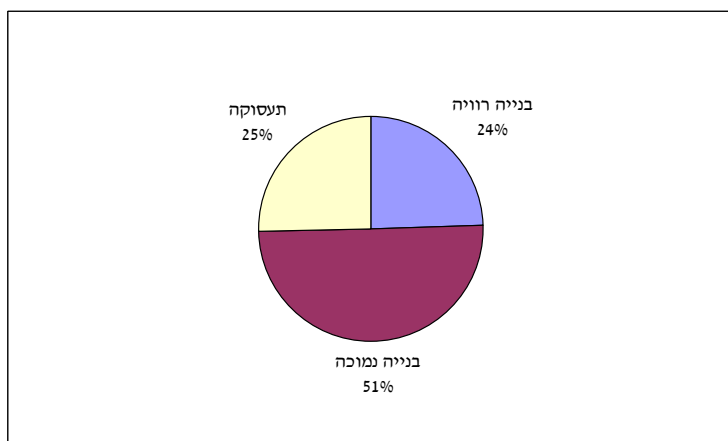
שעשויים לקבל בעלות על הקרקעות שהם חוכרים: 504,630 בבנייה רוויה, 266,136 בבנייה נמוכה ו-38,715 בקרקע לתעסוקה.

תרשים א' מראה את התפלגות החוכרים שעשויים לקבל את הבעלות על הקרקעות לפי ייעוד הקרקע שהם חוכרים. אפשר לראות כי במונחים מספריים התרומה היחסית של קרקעות המיועדות לתעסוקה למניעת חיכוך עם הציבור היא קטנה: מכלל החוכרים שלא יידרשו עוד לשירותי המינהל, רק 5% הם חוכרים של קרקע לתעסוקה.

שטח

בהנחה ש-808,000 החוכרים יממשו את זכותם לקנות בעלות על הקרקע, השטח הכולל שיעבור לידיהם הוא 251,600 דונם, שהם כ-1.1% משטח מדינת ישראל וכ-16.8% מהשטחים העירוניים המבונים בישראל. שטח זה מתפלג לפי ייעוד הקרקע כדלקמן: 61,300 דונם בבנייה רוויה; 126,500 דונם בבנייה נמוכה; 63,900 דונם בקרקע לתעסוקה.

תרשים ב':
התפלגות השטח שיימסר לבעלות פרטית, לפי ייעוד הקרקע



בתרשים ב' מוצגת התפלגות השטח שיימסר לבעלות פרטית לפי ייעוד השטח. רק 5% מהחוכרים שיקבלו קרקעות הם חוכרים של קרקעות לתעסוקה, אולם שטח הקרקעות הללו הוא 25% מכלל השטח שיימסר לבעלות פרטית.



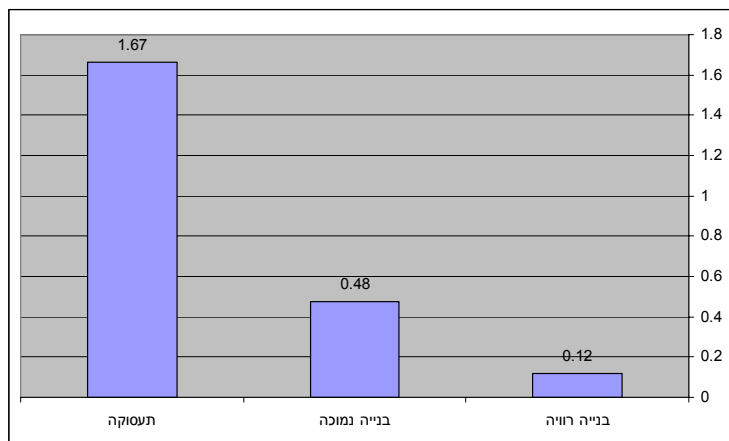
הכנסת

מרכז המחקר והמידע

היחס בין מספר החוכרים לשטח

את הקשר בין תרשים א' לתרשים ב' אפשר לבטא באמצעות השטח הממוצע שיימסר לחוכר. נתון זה תלוי ביעוד הקרקע, כפי שאפשר לראות בתרשים ג'.

תרשים ג':
דונמים לחוזה חכירה לפי ייעוד הקרקע



אפשר לראות כי חוכר בקרקע לתעסוקה

יקבל לידיו בעלות על 1.67 דונם בממוצע – יותר מפי-13 מחוכר בקרקע למגורים בבנייה רוויה.

את אותם הנתונים אפשר להציג גם כדלקמן: **מספר חוזי החכירה (=חיכוך עם הציבור²⁶) לדונם בקרקע לתעסוקה הוא 1/13 ממספר חוזי החכירה לדונם בבנייה עירונית רוויה (0.6 חוכרים לדונם בקרקע לתעסוקה לעומת 8.2 חוכרים לדונם בקרקע בבנייה רוויה).**

שיווק עתידי של קרקעות

הצעת חוק ההסדרים אינה עוסקת במפורש בהיקף השיווק העתידי של קרקעות המינהל. עם זאת, בסעיף 18 להחלטת הממשלה נקבע כי **שיווק קרקעות חדשות למגורים** "יהיה בהיקף שלא יפחת מ-35,000 יחידות דיור בשנה אשר מתוכן לפחות 25,000 יחידות דיור במכרזים פומביים." כלומר, בכל הקשור לקרקעות למגורים לא הוגדר טווח אלא רק יעד מינימום שיש לעמוד בו.

בהצעת חוק ההסדרים ובהחלטת הממשלה לא נקבע יעד וגם לא מגבלה כלשהי על היקף הקרקעות שישווקו למטרות תעסוקה מדי שנה.²⁷ הנושא נדון בימים אלו, ואין לממשלה התנגדות לחדד את הגדרת סוגי הקרקע שיכללו ברפורמה ולהציב מגבלת היקף על הקצאתן.²⁸

במצגת שהציג מר ירון ביבי לוועדת הכלכלה לא נכללו נתונים מספריים על פוטנציאל הקרקעות שעשויות, בתנאים התכנוניים היום, לעמוד למכירה לבעלים פרטיים בהקצאת קרקע עתידית. מרכז המחקר הוציא בקשה לקבל נתונים אלו מן האגף לתכנון משולב במשרד הפנים, וממתין בימים אלו לקבלת הנתונים.

²⁶ בהנחה שהחיכוך עם המינהל – לפחות בכל הקשור בקרקעות מהוותות שחכורות לדורות – דומה בכל חוזה חכירה, ללא תלות ביעוד הקרקע (מגורים או תעסוקה).

²⁷ בישיבת ועדת הכלכלה ב-25 ביוני 2009 הועלתה הטענה שללא הגבלה של היקף הקרקעות שיהיה אפשר לשווק, החקיקה המוצעת עלולה לרוקן מתוכן את חוק-יסוד: מקרקעי ישראל, וכך – להיות לא חוקתית.

²⁸ אריאל אבלין, רכז מקרקעין ותכנון במשרד האוצר, שיחת טלפון, 7 ביולי 2009.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

4. שאלות לדיון

ככל שהרפורמה המוצעת נועדה לצמצם את החיכוך בין הציבור למינהל, מתעוררות כמה שאלות בדבר מהות ההבדל בין חכירה לדורות להקניית בעלות:

- מהן אותן "מגבלות משפטיות לא מעטות" שציננה הממשלה²⁹ הנגרמות בחכירה לדורות ונמנעות בקנייה לצמיתות?
- מה המשמעות המשפטית והציבורית של שיור בעלות המדינה, רשות הפיתוח וקק"ל על קרקעותיהן?
מתעוררות כמה שאלות על היקף הרפורמה, ובין השאר:
- מדוע בחרה הממשלה לכלול קרקעות לתעסוקה ברפורמה, אף שקרקעות אלו לא נכללו במתווה של ועדת-גדיש?
- האם התרומה של הפרטת קרקעות לתעסוקה למניעת חיכוך עם המינהל מצדיקה את היקף הקרקע שיועבר?
- מה היקף הקרקעות שעשויות להימכר בהקצאות עתידיות לפי מתווה הרפורמה הנוכחי?

²⁹ מתוך דברי החסבר להצעת חוק ההסדרים.

