

הרפורמה במקרקעין –

מענה לשאלות (ולתשובות) משרד האוצר

לאתר משרד האוצר הועלה "מורה נבוכים" בנושא הרפורמה במקרקעין, מסמך ובו שאלות ותשובות בנושא הרפורמה. יש לברך על חשיפת המידע לציבור הרחב, ועל הנסיון להסביר לציבור הרחב במה מדובר. אין בכך כדי לכסות על הפגם החמור שבקידום רפורמה כה מהותית בחוק ההסדרים, ועל העדרם של וועדת בדיקה מקצועית ודיון ציבורי בנושא משמעותי זה.

להלן תמצאו מענה לאותן שאלות באתר משרד האוצר, המאיר את ההיבטים הבעייתיים ברפורמה, אותם לא פירט משרד האוצר בתשובותיו.

1. מהי הרפורמה המוצעת במקרקעי ישראל?

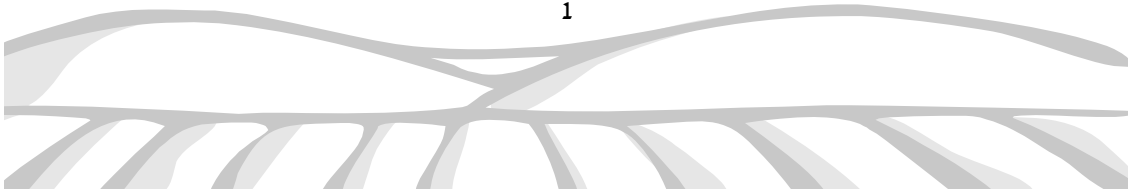
לרפורמה המוצעת במינהל מקרקעי ישראל שתי מטרות ברורות- האחת, להעביר לידי ממשלת ישראל שליטה מוחלטת בקרקעות המדינה, ללא שותפות של הכנסת או הציבור. השנייה- להפוך את הקרקע למוצר סחיר, שכוחות השוק יוכלו להשפיע על התכנון והפיתוח שיעשה בה. המטרה, חיובית כשלעצמה – המוצגת לציבור כמטרת הרפורמה העיקרית- הקלה על "האזרח הקטן" במגעיו עם המינהל, הושגה למעשה ברובה בתיקון לחוק שנעשה עוד ב-2006, ויכולה להיות מקודמת עוד גם בשינויים קלים הרבה יותר וללא צורך ברפורמה כה מאסיבית.

השינוי הארגוני במינהל מקרקעי ישראל הינו נחוץ ואף הומלץ בעבר על ידי וועדות ציבוריות כמו וועדת גדיש. לעומת זאת, השינוי בהרכב המינהל, בתפקידיו ובמטרותיו, מעולם לא נדון כראוי. המתכונת המוצעת במסגרת הרפורמה מעוררת בעיות קשות: הרכב רשות המקרקעין החדשה מעביר לידי הממשלה שליטה מוחלטת בניהול קרקעות המדינה, ונעדר לחלוטין ייצוג ציבורי. נוכחותם של נציגי ציבור, אקדמיה, ארגונים, ומגזרים שונים ברשות היא חיונית שכן רק בכוחם להבטיח קבלת החלטות תוך ראייה ארוכת טווח ומשחררת מלחצים נקודתיים, מקומיים וקצרי טווח, המאפיינת את פעילותה וראייתה של הממשלה. ההרכב המוצע מנוגד לעקרון האיזונים והבלמים, ופוגע פגיעה אנושה בדמוקרטיה ההשתתפותית.

במקום לקבוע כנדרש עקרונות מנחים לניהול קרקעות המדינה, שהבסיס להם צריך להיות ניהול הקרקע כמוצר ציבורי במחסור, מערבת הרפורמה בין תפקידים ומטרות, ומכפיפה את התפקיד החשוב ביותר של המינהל- שמירה על מקרקעי ישראל כמשאב לטובת הציבור, הסביבה והדורות הבאים, לתפקידים טכניים דוגמת פרסום נתונים על קרקעות וקידום הרישום של הזכויות המקרקעין!

הרפורמה מציעה לבטל לחלוטין את המגבלה הכמותית בחוק מקרקעי ישראל, שעומדת כיום על 200 אלף דונם, על העברת בעלות במקרקעי ישראל שהם קרקע עירונית. כך שלמעשה הפרטת הקרקעות תהיה בלתי מוגבלת: כל קרקע עירונית המיועדת על פי חוזה של המינהל למגורים או תעסוקה יכולה להימכר לבעלות פרטית, ללא מגבלה.

יש להדגיש כי "קרקע עירונית" מוגדרת בחוק כקרקע הנמצאת בתחומי שטח תכנון עיר. שטחים אלו כוללים שטחים פתוחים בהיקפים בלתי מבוטלים, ובקלות רבה יחסית, ניתן אף להרחיב עוד את תחומי שטח התכנון של הערים ובכך לאפשר את העמדתם של שטחים אלו למכירה!



2. כיצד תשפיע הרפורמה על האזרח הפשוט?

משרד האוצר טוען כי "הרפורמה תביא לצמצום הביורוקרטיה העומדת בפני האזרח בעת שהוא מעוניין לבצע שינויים בנכס (תוספות בנייה, שינוי ייעוד, העברת זכויות וכיו"ב) וכן להפחתת התשלומים הנדרשים בגין ביצוע פעולות אלו. למעשה, לאחר העברת הבעלות לידי החוכר הוא כלל לא יצטרך לבוא במגע עם רשות המקרקעין ויוכל לבצע כל פעולה בנכס שלו בהתאם לחוק...".

כל אלו אכן יעדים ראויים וחשובים, אך את כולם ניתן להשיג ללא "רפורמה", אלא באמצעות יישום החקיקה הקיימת, ושינויים פשוטים בתקנות! העברת בעלות לחוכרי דירות נעשית כבר כיום, וכבר הועברה בעלות לכמה עשרות אלפי חוכרים! כך גם לגבי פישוט ההליכים הביורוקרטים: לשם כך אין צורך להפריט קרקעות, אלא די לפטור, באמצעות תקנות, את האזרחים מתשלום דמי היתר או דמי הסכמה.

גם שיפור השירות לאזרח אינו דורש רפורמה מרחיקת לכת. הוא דורש הקצאת משאבים מתאימה והצבת הנושא בראש סדרי העדיפויות של המינהל. ללא שני אלו, גם רפורמה לא תצליח לשפר את השירות לאזרח.

משרד האוצר מבטיח כי "... יישום הרפורמה עתיד להביא לירידה במחירי הקרקעות ובמחירי הדיור ולהגברת הצמיחה במשק". ואולם, קיים חשש סביר כי ההיפך הוא שיקרה. ראשית, מלאי יחידות דיור אינו תוצאה של רפורמה קרקעית, אלא של מדיניות תכנון, כך שהרפורמה לבדה אינה יכולה ליצור מלאי יש מאין (אלא אם מדובר בהפשרה מסיבית של קרקע חקלאית שאינה מיועדת לבינוי, תרחיש שמשרד האוצר מבטיח כי לא יתרחש). שנית, מרגע שיזמים ירכשו חטיבות קרקע, הם ישלטו על עיתוי וקצב הפיתוח שלהם, והאינטרס המיידי שלהם עלול להיות "לישון על הזכויות" ולהמתין עם הנכס עד שהמחיר יעלה. כתוצאה מכך מחירי הדיור צפויים לעלות, ולא לרדת.

3. האם הרפורמה תפגע בשטחים הפתוחים ובצורכי הציבור?

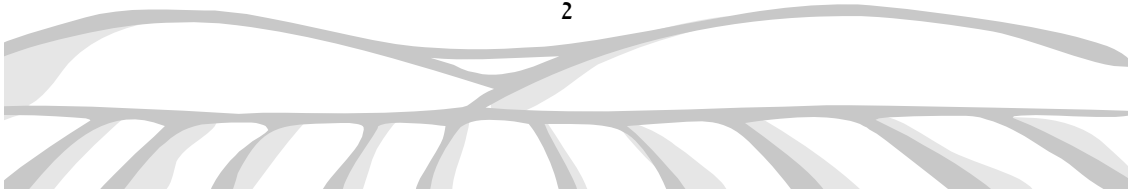
משרד האוצר מבטיח כי "... הבעלות בקרקע תועבר לידי חוכרים קיימים בקרקע עירונית, שהיא בנויה ממילא, ולא בשטחים החקלאיים או הפתוחים...".

ראשית, חשוב לדעת כי קרקע עירונית כוללת גם שטחים פתוחים.

שנית, הרפורמה מאפשרת למכור גם שטחים המיועדים לפיתוח בתכנית מקומית שלא חלה עליהם תכנית מפורטת. לכאורה, זהו הליך סביר, מאחר ומדובר בשטח המיועד לפיתוח. אלא שהסדר זה מגלם כמה בעיות:

1. מכירת שטחים אלו מפקיעה מידי המדינה את היכולת לשלוט על מימוש הפיתוח של שטחים המיועדים לבנייה, ובסופו של דבר עלולה לגרום למחסור ביחידות דיור, ולחצי פיתוח במקומות שאינם מיועדים לכך. בעניין זה חשוב ללמוד את לקחי ההפרטה בנושא משק החשמל, בעקבותיה קיים היום מלאי תכנוני מאושר של תחנות כח פרטיות בהיקף עצום שאינן ממומשות על ידי היזמים הפרטיים. בעקבות המחסור החרף שנוצר, נדרשה חברת החשמל להגיש תכנית חירום לפני מספר חודשים.

2. כאשר עוברת בעלות על יחידות קרקע גדולות, ולא לחוכר הבודד, הפרטי – קיימת סכנה של ממש של ריכוז קרקע בידי בעלי הון מעטים, רכישת קרקעות על ידי יזמים גדולים, במשק המתאפיין בריכוזיות גדולה. מהלך זה מאיים להחמיר את אי השוויון הקיים בתחומים שונים ואת הריכוזיות המאפיינת את המשק הישראלי – גם לנכס הציבורי המשמעותי ביותר - הקרקע.



3. המונח "קרקעות המיועדות בתכניות מתאר מקומיות לפיתוח" המופיע בהחלטת הממשלה הוא מונח מעורפל, המהווה פתח להפרטה גורפת של קרקע ו"מזמין" התדרדרות במדרון חלקלק מאוד. לדוגמא – תכנית מקומית לאזור נופש מטרופוליני, הכוללת גם מרכיבים של פיתוח, עונה לכאורה על הגדרה זו. כך גם תכנית לשיקום נחלים ואגני היקוות, או לפארקים ושטחים פתוחים אחרים, הכוללים גם מרכיבים של פיתוח. משמעות הדבר כי ניתן יהיה למכור שטחים אלו לאנשים פרטיים!! כמו כן, עלול להיווצר מצב בו תקודמנה תכניות מקומיות כלליות, רק כדי לאפשר את מכירת הקרקע עליהן הן חלות.

לכך יש להוסיף את הפרשנות האפשרית הרחבה מאוד למונח "תעסוקה" (שאינו מוגדר בחוק). כך ניתן יהיה למכור שטחים המיועדים לתיירות (למשל כפרי נופש קיימים ומתוכננים), שטחי תעשייה, מסחר, ועוד. כאשר מדובר בהקצאות חדשות (שאינן להן כיום חוזי חכירה) – החוק אף אינו קובע כל מגבלת גודל, מה שפותח אפשרויות נרחבות ביותר למכירה של קרקעות!!

4. נסיון העבר מלמד כי במקרים כאלו בעל הקרקע מקמץ בהקצאת שטחי הציבור, והתכנון המפורט לקוי. דוגמאות: שכונת גני יער בלוד, שכונת יפה נוף בירושלים שהתכנון המפורט בהן נעשה על ידי היזמים.

הרפורמה המוצעת כוללת מספר כשלים נוספים בתחום הסביבתי: מבנה מועצת הרשות החדשה נעדר ייצוג סביבתי הולם; המחויבות הסביבתית זוכה למקום בלתי מספק ברשימת התפקידים של הרשות: הצעת החוק קובעת כי ניהול הקרקע לטובת הציבור ומתוך ראייה סביבתית יהיה כפוף לכל שאר תפקידיה של הרשות, בעוד שהדעת נותנת כי עקרון זה הוא שצריך היה להיות העיקרון המנחה את עבודת הרשות!

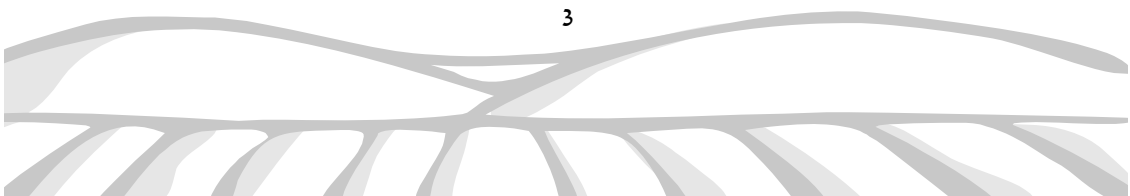
יש לשים לב כי הרפורמה כוללת שני שלבים. הראשון, שתנאיו מפורטים בהצעת החוק – הוא העברת בעלות לחוכרים קיימים. השלב השני הוא העברת בעלות בהקצאות עתידיות. שלב זה של הרפורמה פותח פתח להפרטה נרחבת, על פי החלטותיה של מועצת רשות המקרקעין, וללא כל הנחיה והכוונה בחוק!!

5. האם מדובר ב"אם כל ההפרטות" אשר תביא להגדלת הפערים החברתיים?

משרד האוצר טוען כי " במקרקעי ישראל חל תהליך ארוך שנים של "הפרטה זוחלת" במסגרת החלטות שונות של מועצת מקרקעי ישראל אשר הגדילו את זכויות החוכרים בקרקע, ועצם העברת הבעלות במסגרת הרפורמה הנוכחית אינה מהווה שינוי דראסטי ממגמה זו ... "

עד לגיבושה של הרפורמה הנוכחית, המגמה הייתה להעביר בעלות בדירות בבתים משותפים, אשר ההיגיון לכך היה מיצוי הפוטנציאל הכלכלי של הקרקע עליה בנוי הבניין. גם ועדת גדיש, ועדה ציבורית, אשר המלצותיה אושרו בממשלה לא מכבר, ואשר הרפורמה הנוכחית לכאורה מבוססת על המלצותיה, המליצה על מתן בעלות בקרקע למגורים בלבד.

זאת בעוד שהרפורמה המוצעת מתייחסת להפרטה גורפת של המקרקעין, הכוללת, בין היתר, קרקע לתעסוקה, שטחים פתוחים ובהמשך גם קרקע חקלאית - קרקעות המגלמות בתוכן פוטנציאל כלכלי עתידי עצום לבעליהן, אשר לא ניתן להעריך אותן בעת העברת הבעלות. הפרטה של קרקעות אלה תגרום לכך שמעטים מבין האזרחים יזכו בהטבות כלכליות משמעותיות ולהגדלת הפערים החברתיים.



6. כמה תעלה רכישת הבעלות וכיצד הדבר יתבצע?

שיעורי התשלום, אשר נקבעו להעברת הבעלות במקרקעין, הינם שיעורים שרירותיים, אשר אינם משקפים את הערך האמיתי של הקרקע והפוטנציאל העתידי שלה. כך, למשל, שיעורי קניית הבעלות בקרקע לתעסוקה זהים לשיעורי התשלום עבור קרקע למגורים, כאשר ברור כי ערכן הכלכלי אינו זהה.

האוצר לא ביצע הערכה תקציבית המעריכה את גודל ההטבות המוענקות לחוכרים הקיימים בעת העברת הבעלות. כך, למעשה, רק קבוצה מסוימת של חוכרים תזכה להטבות כספיות משמעותיות.

7. האם העברת הבעלות בקרקע לא תאפשר ריכוז היקף קרקעות ניכר בידי מעטים?

משרד האוצר טוען כי "העברת הבעלות בקרקע תיעשה לידי חוכרים רבים ולא לידי מעטים". אבל, הרפורמה המוצעת אינה יכולה להבטיח הקצאה תחרותית של קרקע, שכן בניגוד למוצר כלכלי גילי, הקרקע הינה משאב מוגבל שלא ניתן לייצר ממנו עוד ולחלק אותו לכל דורש.

בפועל, מדובר בהעברת הון מאסיבית חד פעמית לקבוצה קטנה של אנשים בדור הנוכחי. לכן, מי שיזכה לבעלות בקרקע היום יהיה עשיר יותר בעתיד, בעוד שהיכולת של הדורות הבאים לרכוש קרקעות תוגבל. במדינת ישראל החשש מתגבר, כיוון שקיים מספר מצומצם של "שחקנים" בעלי הון והפרטת הקרקעות רק תגביר את ריכוזיות ההון ותיצור מוקדי כוח ושליטה בחלק ניכר ממקרקעי ישראל. זהו הלקח שניתן ללמוד מרפורמות קודמות, שהתרחשו בישראל, כגון הרפורמה בשוק ההון.

המצב חמור במיוחד לגבי הקצאות חדשות (שטחים שאין לגביהם חוזי חכירה כיום, ויעברו מידי לידיים פרטיות בדרך של מכר – במכרז, או שלא במכרז). לגבי הקצאות עתידיות אין כל הגבלה בחוק של גודל השטח הנמכר ליזם בודד!

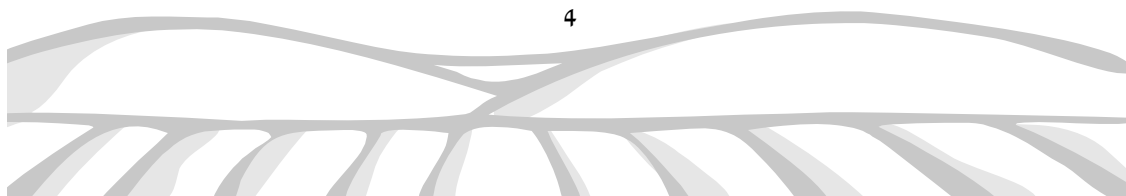
8. האם העברת הבעלות לידי החוכרים לא תמנע מן המדינה את האפשרות להשיב לידיה את הקרקע עם תום תקופת החכירה?

משרד האוצר טוען כי "יכולתה של המדינה לדרוש את השבת הקרקע בתום תקופת החכירה מידי חוכרים למטרות מגורים ותעסוקה היא תיאורטית בלבד...". אין דינה של חכירה כדינה של בעלות. חוזה חכירה מאפשר למינהל להשיב את הקרקע לידי המדינה ומטרות החכירה לא התקיימו. זהו כלי אכיפה ופיקוח המאפשר למינהל לדאוג כי החוכר לא יעשה בקרקע כרצונו. לעומת זאת עם העברת הבעלות המלאה, לא ניתן יהיה יותר לפקח על שימושי הקרקע.

9. האם יישום הרפורמה לא ימנע מן המדינה מימוש של יעדים לאומיים בעתיד?

מדינת ישראל נהנית ממדיניות קרקעית ייחודית ויוצאת דופן, לפיה מרבית הקרקעות מוחזקות בידי המדינה. אמנם, המדיניות הקרקעית בארץ לוקה בחסר, אך הניהול הציבורי של המוצר הציבורי המובהק ביותר – הוא נכס שאין לוותר עליו.

במדינות אחרות, המדינה רוכשת קרקע מפרטיים למטרות שימור וכן לצורך הקמת תשתיות. יישום הרפורמה עשוי להוביל אותנו למצב דומה, בו המדינה תיאלץ לרכוש את אותן קרקעות שמכרה, כתוצאה מקיומן של נסיבות דחופות, שינוי וגמישות ביעדי תכנון ועוד! (וכל זאת מכספי הציבור לרכישת נכסים שימכרו מחר בזול לידיים פרטיות) יש לזכור כי ישראל עומדת להיות הצפופה מבין מדינות המערב, וההקפדה על תכנון לאומי ברור היא הכרחית בכדי למנוע כאוס מוחלט. במציאות זו, לא רק כמות הפיתוח היא חשובה, אלא גם דגם פיזור הפיתוח, לכן טענת



האוצר כי מדובר בהיקף קטן של שטח, מתעלמת לחלוטין מנושא חשוב לא פחות מן הכמות – היכן וכיצד יבוצע הפיתוח.

משרד האוצר טוען כי "הרפורמה תחול על חלק מצומצם של קרקעות המדינה הנמצא כיום ממילא בידי חוכרים". אין זה מדויק! הרפורמה מאפשרת למכור גם הקצאות חדשות, בשטחים שכיום הם קרקעות חקלאיות, מבלי שהיא קובעת כל הנחיות לגבי שלב עתידי זה!! בפועל זהו הסדר היוצר פתח רחב מאוד להפרטה של שטחים מכוח החלטות מינהליות.

אכן, ראוי לעורר את השאלה מדוע הרפורמה המוצעת שותקת בעניין ההקצאות העתידיות. הערפול בנושא זה מעורר דאגות עמוקות לגבי היוזמות שיצוצו מן הכובע לאחר שתוכשר הקרקע לביצוע ההפרטה.

10. מדוע רפורמה כה מקיפה מקודמת במסגרת חוק ההסדרים?

אכן, שאלה טובה. אפשר היה לצפות שרפורמה כה מקיפה תקודם לאחר דיון ציבורי, ובחינה מעמיקה וייסודית של השלכותיה על פני הארץ, על החברה ועל הכלכלה. בפועל, במסגרת האנטי דמוקרטית הקרויה חוק ההסדרים, מתכוונת הממשלה להעביר רפורמה חסרת תקדים בניהול הקרקע הציבורית. הסיבה לכך הינה מן הסתם הרצון להעביר את הרפורמה במהלך מהיר וחפוז ללא דיון מעמיק בכנסת, תוך פגיעה בעקרונות הדמוקרטיה, ולמנוע את הדיון הציבורי ואת ההתנגדות לרפורמה.

הטענה כי "בייחוד בעת הזו של משבר כלכלי עמוק נדרשת הממשלה לקדם שינויים מבניים ורפורמות שמטרתן עידוד הצמיחה" אינה משכנעת, שכן ישנה מחלוקת בשאלה האם הרפורמה תיצור בהכרח תועלת למשק. אך יותר מכך, היא טענה המבוססת על ראייה קצרת טווח ומיושנת, הרואה בקרקע "גורם ייצור" במקום לראות בה את מה שהיא באמת- היסוד לקיום האנושי ולקיומה של מדינת ישראל, משאב מוגבל ובלתי מתחדש במהותו.

מקוממת במיוחד היא הטענה כי הרפורמה נסמכת על עבודתן המקיפה של ועדות ציבוריות כגון ועדת גדיש וועדת רונן. וועדות אלו אכן דנו בצורך ברפורמה בניהול מקרקעי ישראל, אולם הפער בין המלצותיהן לרפורמה המקודמת היום הינו גדול ורב. כך, בעוד שוועדת גדיש אכן המליצה להעביר בעלות בנכסי מגורים (כאפשרות שלצידה גם האפשרות להאריך את תקופות החכירה) הרי שהיא מעולם לא המליצה לעשות כן בשטחים המיועדים לתעסוקה או לתיירות, כפי שמאפשרת הרפורמה הנוכחית. בנוסף, וועדת גדיש קבעה במפורש כי היא לא עסקה כלל בשאלת המבנה הסטטוטורי של המינהל, וכי הנושא מחייב בחינה מעמיקה נפרדת. ההרכב המוצע כיום במסגרת הרפורמה לרשות המקרקעין, הנשלטת בידי הממשלה, הינו פרי מוחם של הוגי הרפורמה ולא של כל ועדה או דיון ציבורי שנערך בנושא.

ומה משרד האוצר לא מספר לכם?

משרד האוצר לא מספר לכם שכל המגבלות על היקפי הקרקע שיעברו לבעלות פרטית חלות רק על קרקעות שנמצאות כבר היום בחכירה. על קרקעות חדשות שישווקו אחרי אישור הרפורמה לא קיימת כיום כל מגבלה! ומי יקבע את התנאים להעברת אותן קרקעות? רשות המקרקעין החדשה, שכולה נציגי משרדי ממשלה וקק"ל, ללא פיקוח, ללא נציגי ציבור וללא כל הכוונה בחקיקה לשמירה על הקרקע.

כתיבת המסמך:

עו"ד נירית לוטן, אדם טבע ודין
עו"ד נדיה רם, האגודה לצדק חלוקתי
איריס האן, מכון דש"א (דמותה של ארץ*)

