



**תפקידם של ממ"י והקק"ל בבירור
זכויות הקניין במקרקעין**

בועז ארד

July 2011

מכון ירושלים לחקר שווקים

WWW.JIMSISRAEL.ORG

תפקידם של ממ"י והקק"ל בבירור זכויות הקניין במקרקעין

רקע

בישראל יותר מ-90 אחוזים מן הקרקעות נמצאות בשליטת המדינה. קיימת מעורבות עמוקה של המדינה בניהול והקמה של ישובים חדשים. בניגוד למדינות בהן אזרחים מסוגלים לרכוש שטחי קרקע כדי להקים את ביתם, בישראל יזמים אשר ביקשו להקים התיישבות חקלאית מצאו את עצמם קשורים בסבך של בירוקרטיה ותקנות סותרות הגורמות לפגיעה אישית וכלכלית קשה, והמעכבות פיתוח כלכלי ויזמויות עצמאיות.

בשנת 1960 נחקק חוק מינהל מקרקעי ישראל אשר קבע, כי הממשלה תקים את המינהל (ממ"י) כדי לנהל את אדמות ישראל שהן קרקעות מדינה, קרקעות קרן קיימת לישראל וקרקעות רשות הפיתוח. סה"כ שולט המינהל בכ-92 אחוזים מקרקעות המדינה (כ-22 מיליון דונם). היקף הקרקעות שנרכשו על ידי הקק"ל בטרם קום המדינה נאמד בכ-1,000-890 דונם וכונה "המיליון הראשון". רובם המכריע, כ-90 אחוזים מקרקעות אלו, הינן קרקעות חקלאיות.

היוצא מן הכלל בתחום הקרקעות בישראל הינם כ-7 אחוזים של אדמות ישראל, שהן בבעלות פרטית, הנמצאות בעיקר במרכזי הערים הוותיקות והמושבות אשר יושבו ואוכלסו לפני קום המדינה. קרקע זאת נתונה לפחות הגבלות ומעורבות בירוקרטית בכל הקשור לפיתוחה, מכירתה וקנייתה והיא הפכה לנכס מבוקש בקרב יזמים המבקשים להגן על השקעותיהם.

התנאים הקשים בשוק המקרקעין בישראל הובילו למחסור מתמיד באספקת אפשרויות דיור ועליית מחירים המקשה על אזרחי ישראל להתמודד עם העלויות הנדרשות למימון דיור. המאמץ לתיקון המצב דרך קידום רפורמה במינהל מקרקעי ישראל התבטא בהחלטת ממשלה מס. ממ/5 על רפורמה במינהל מקרקעי ישראל מיום 12.5.2009, וכן בחוק מינהל מקרקעי ישראל (תיקון מס' 7), התשס"ט – 2009 הקובע, כי תוקם "רשות מקרקעי ישראל" ("רמ"י") במקום "מינהל מקרקעי ישראל", על מנת שתנהל את מקרקעי ישראל.

בהתאם להוראות החוק, נקבעו שני נושאים עיקריים עמם תידרש רמ"י להתמודד. הנושא הראשון הוא הקניית הבעלות בקרקעות, והנושא השני, ניהול מקרקעי ישראל, שיווק קרקעות, עריכת מכרזים, והקניית מדיניות, על מנת להביא לניהול יעיל של קרקעות המדינה. בהתאם להוראות החלטת מועצת מקרקעי ישראל 1185, אשר התקבלה בעקבות החלטת הממשלה שלעיל ונחתמה על ידי שר האוצר ביום 8.2.2010, וכותרתה "רפורמה בניהול מקרקעי ישראל", נקבעו הוראות ביחס להקניית בעלות בקרקע. העיקרון המנחה הוא, כי בעלי זכויות בדירות מגורים בבנייה רוויה וכן בעלי זכויות במגרשים עד לגודל של 280 מ"ר יקבלו זכויות בעלות ללא כל תשלום. בעלי זכויות במגרשים שגודלם עולה על 280 מ"ר יקבלו זכויות בעלות בכפוף לתשלום דמי חכירה מהוונים בשיעורים הקבועים בהחלטה. יחד עם זאת, ולמרות הכוונה, נראה כי כשמדובר במאמצים לברר זכויות קניינן או ליצור סביבה נוחה ליזמות, כזאת שתתרום להורדת

עלויות הדיור והנדל"ן במדינת ישראל ותוביל לשחרור שוק הקרקעות בישראל, עדיין רחוקה הדרך.

במקביל, ועדת השרים להתיישבות וועדת רוטקופף לשחרר חסמים אמורים לדון בנושא.

ועדות להתוויית מדיניות התיישבות כפרית וחקלאית: ועדת רוטקופף וועדת השרים להתיישבות

ועדת השרים להתיישבות וועדת רוטקופף הוקמו ב-17 באוקטובר 2010 במסגרת החלטת ממשלה חגיגית במלאת 100 שנה להתיישבות, במגמה לקדם ולפתח את ההתיישבות הכפרית והחקלאית בישראל ולהסיר חסמים.

בראש ועדת השרים יושב ראש הממשלה והיא כוללת את שר המשפטים, שר האוצר, שר הבטחון, שר הבינוי והשיכון, השר להגנת הסביבה, שר החקלאות ופיתוח הכפר, השר לפיתוח הנגב והגליל, שר הפנים, שר התיירות ושר התעשייה והמסחר.

ועדת השרים אמורה לפעול בסוגיות התיישבותיות במרחב הכפרי והקהילתי. יחד עם זאת נאסר על הוועדה לפגוע בשיקול הדעת המקצועי המוקנה בחוק לגופים שונים כגון מוסדות התכנון ורשות מקרקעי ישראל. בדיוניה אמורים להשתתף נציגי מינהל מקרקעי ישראל, נציג החטיבה להתיישבות ויועץ ראש הממשלה להתיישבות ויועץ שר הבטחון להתיישבות. בפועל טרם החלה הוועדה את עבודתה ולא נראה כי מתגבשת הסכמה מקיפה לשינויי חקיקה ו/או התנהלות של משרדי הממשלה השונים.

הוועדה השנייה, ועדת רוטקופף, הוקמה מכוח החלטת ממשלה והועמד בראשה מנכ"ל משרד המשפטים, ד"ר גיא רוטקופף, במטרה לבחון את המדיניות הקרקעית לניהול קרקע חקלאית הנכללת בגדר מקרקעי ישראל (ובכלל זה לגבש המלצות לביצוע תיקוני חקיקה, ככל שהדבר יידרש). הוועדה כוללת שבעה חברים: ד"ר גיא רוטקופף – יו"ר; הממונה על אגף תקציבים במשרד האוצר, אודי ניסן; מנהל רשות מקרקעי ישראל, ירון ביבי; מנכ"ל משרד החקלאות ופיתוח הכפר, יוסי ישי; נציג היועץ המשפטי לממשלה, עו"ד שרית דנה; נציגת ציבור, פרופ' נעמי כרמון; נציג ציבור, פרופ' חיים זנדברג.

על הוועדה הוטל לבחון את המדיניות הקרקעית ביחס לקרקע חקלאית במטרה להתאימה למציאות בת זמננו, בשים לב לעקרונות פיתוח בר קיימא, ולהגיש את המלצותיה לראש הממשלה ולממשלה, ככל האפשר תוך שישה חודשים. המלצותיה אמורות לכלול שינויי חקיקה שיקלו על יזמות ופיתוח ויצמצמו את החיכוך עם מוסדות המדינה. לדברי ד"ר רוטקופף: "כוונתנו לשחרר את החסמים בתחום הקרקעות החקלאיות בישראל".¹

¹ אתר משרד המשפטים, ועדת רוטקופף לבחינת המדיניות לניהול קרקע חקלאית, <http://www.justice.gov.il/MOJHeb/Subjects/KarkaChakalit.htm>.

בפועל נמנע מן הוועדה להגיש את מסקנותיה במועד המתוכנן לאחר שבמאי 2011 נעצרה עבודתה בעקבות עתירה לבג"ץ שהגישה החברה להגנת הטבע נגד שרת החקלאות, אורית נוקד, בטענה כי אין בוועדה נציג עם רקע סביבתי.

מינהל מקרקעי ישראל - חוסר שקיפות ומידע

אחד מהחסמים המשפטיים העומד בפני מימוש זכויות על קרקע היא חוסר השקיפות של המינהל, אשר בא לידי ביטוי לפחות פעם אחת בגילוי חלקי של עובדות בפני בתי המשפט והמתדיינים מול המינהל. ייתכן שהמקרה חריג, אולם נרשמה הערה קשה ומעניינת בפסק הדין. השופט דורון חיסדאי כתב:

גילוי המסמכים החלקי והמגמתי של התובע [המינהל], ראוי לגינוי... ראוי שהתובע ייקח לתשומת לבו את נושא גילוי המסמכים בתיקים השונים שהוא מנהל, כך שבדרך שגרה יצרף לתצהיר גילוי המסמכים מטעמו, דיסק עם כל החומר הסרוק המתייחס לאותם מקרקעין בקשר אליהם מוגשת התובענה לבית המשפט.²

חוסר השקיפות בא לידי ביטוי בעיקר מחוץ לבית המשפט ובניגוד לחוק. על פי חוק מקרקעי ישראל מחוייבים המינהל והרשות החדשה האמורה לרשת את מינהל מקרקעי ישראל במסגרת הרפורמה (רמ"י) להפעיל מאגר מידע שיהיה פתוח לעיון הציבור. סעיף החוק מציין במפורש כי: "הרשות תנהל מאגר מידע שיהיה פתוח לעיון הציבור וישבו יכללו פרטים על התקשרויות חוזיות של הרשות לגבי מקרקעין שבניהולה..."³.

אחד הפרמטרים החשובים לפעולתו של שוק משוכלל הינו מידע. לזמינות המידע לכלל הציבור (לרבות יזמים) השלכה ישירה על פעולתו. בישראל כאמור, מעל ל-90 אחוזים מהקרקעות במדינה מנוהלות על ידי מינהל מקרקעי ישראל. ישנה חשיבות רבה לפרסום מלא של כל המסמכים הנוגעים להתנהלות המינהל. עיון באתר ממ"י מגלה שעוד רחוקה הדרך לשקיפות הנדרשת.

על פי בדיקה של משרד עו"ד חגי שבתאי עולה כי ישנן לפחות 2655 החלטות של הנהלת המינהל, אולם פחות מ-80 מהחלטות פורסמו לעיון הציבור באתר האינטרנט של המינהל. עד היום לא פורסמה באתר אפילו החלטה אחת משנת 2011. משנת 2010 פורסמה רק החלטה אחת. בין ההחלטות האחרונות שלא פורסמו ישנן גם החלטות הנוגעות לנושאים בעלי השלכה ציבוריים רחבה.⁴

² פסק הדין ת"א 3310-03 מינהל מקרקעי נ' בבילה דוד, בית המשפט השלום באשקלון, 16 במאי 2010,

• <http://www.admati.org.il/Portals/0/Documents/verdicts/331003.rtf>

³ חוק רשות מקרקעי ישראל, תש"ד-1960, סעיף 4 ט"ו, <http://www.mmi.gov.il/static/RshutLaw.pdf>.

⁴ חוזר משרד עו"ד חגי שבתאי, שפירא מס' 10/11 מתאריך 25 במאי 2011,

• <http://www.hs-law.org/Site/DownLoad.asp?Name=/MaamarimH/Files/1011shkifuat25511.pdf>

מלבד הוראות החוק הפורמלי שאינן מקויימות הרי שקיים אינטרס ציבורי ברור בפרסומן של כל ההחלטות, גם כאלה הנוגעות למקרים נקודתיים וזאת על מנת להביא לשקיפות וודאות מרבית בניהול הקרקע הציבורית. ספק רב אם רפורמה כלשהי תצליח במצב בו חלק קטן ביותר מההחלטות ידוע ומפורסם לרבים. דווקא צעד פשוט יחסית זה של הגברת השקיפות יוביל לרפורמה ויגביר יעילות באפשרו כניסת יזמים חדשים והגברת התחרותיות.

משום שלכל מסמך והחלטה יש השלכות הרות חשיבות הנוגעות ישירות לסיכונים אותם לוקח על עצמו יזם בנוגע להשקעות בקרקע, חוסר שקיפות מרחיק יזמים ותורם לעליית מחירי נדל"ן, ומוביל לצמיחת שכבת מתווכים "יודעי דבר" המקורבים למינהל ("מאכריס") וגורם לניוון פוטנציאל השוק.

היבט קשה נוסף של מניעת המידע מן הציבור נחשף לאחרונה כאשר הסתבר כי בידי הקרן הקיימת נכסים רבים של יורשי נספים וניצולים מן השואה שלא נחשפו לציבור ולא נעשה לגביהם כל מאמץ לאיתור הבעלים והיורשים. הדבר הוביל למצב העגום בו הפכה מדינת ישראל, כדברי מבקר המדינה, לאחת המדינות האחרונות שנקטו צעדים על מנת להשיב נכסים לניצולים.⁵

סיכום

חוסר השקיפות עומד בניגוד גמור לאינטרס הציבורי ולחוק הדורשים שקיפות ופישוט הליכים למימוש פוטנציאל פיתוח הקרקע במדינת ישראל. לא מדובר בגישה מיוחדת כלפי בעלי הקרקעות הפרטיות בלבד אלא בסגנון התנהלות המאפיין את המינהל, כפי שכותב מי שעמד בראשו, עו"ד גדעון ויתקון, במבוא למסמך שהגיש לוועדת רוטקופף:

הצורך בעיצוב חלופה נוצר על רקע כשלים במצב הקיים, שחלקם תוצאה של מדיניות אנכרוניסטית רבת שנים שזמנה עבר וחלקה בשל כשלי ניהול שוטף המתאפיין בהשלמה בשתיקה עם נורמות של התנהגות המתעלמות ביודעין מהוראות שלטוניות....⁶

הרעות החולות אותן מתאר מי ששימש כראש מינהל מקרקעי ישראל בין השנים 1989-1992 וששימש גם כחבר מועצת המינהל באות לידי ביטוי במאמץ לברר ולבסס את זכויות הקניין בכל האמור בקרקעות בישראל. שילוב הכשלים מוביל למצב של הסתרת מידע אפקטיבית, אי גילוי נאות וחסמים המכשילים את הציבור המבקש לברר נתונים. גם על כך כותב ויתקון כי:

תנאי החכירה [של המינהל] הם עניין לשמועות, מומחים ועורכי דין מתמחים. לרשות מקרקעי ישראל אין קודקס מסודר של תנאי החכירה. התנאים פזורים

⁵ בועז ארד, מדינת ישראל וזכויות ניצולי השואה, מכון ירושלים לחקר שווקים, דצמבר 2010, עמ' 10. <http://www.jims-israel.org/pdf/PPsurvivors.pdf>.

⁶ עו"ד גדעון ויתקון, מדיניות ניהול הקרקע החקלאית במקרקעי ישראל, http://www.admati.org.il/Portals/0/GidonVitkon_MediniutNihulHaKarkaHahaklaitBemekarkeilsrael.pdf.

על פני עשרות החלטות של מועצת מקרקעי ישראל, הוראות אגף והחלטות הנהלה... החלטות המועצה מתקבלות חדשות לבקרים בהליך של ניסוי ושגיאה ומה שידעת היום אינו נכון למחר.⁷

למרות הכוונות הטובות וצעדי הרפורמה המדשדשים עדיין חסום שוק הנדל"ן והפעילות בו בפני מי שאינם מקורבים למידע או "יודעי דבר". התנהלות מינהל מקרקעי ישראל בעבר ורשות המקרקעין החדשה (רמ"י) חייבת להשתנות על מנת לשחרר חסמים בשוק. הנגשת כל החלטות המינהל לעיון הציבור הינה החלק הראשוני המתבקש בכל מהלך שמטרתו לפתוח את השוק.

שינוי ההתייחסות ומתן סיוע ועזרה לאזרחים המבקשים להגן על זכויות הקניין הפרטי בקרקעות בשילוב עם הגברת הפתיחות ומתן גישה למידע כאמור בחוק, הינם צעדים חשובים לשחרור שוק המקרקעין בישראל והגברת השגשוג הכלכלי והצמיחה.

מוסדות המדינה העוסקים בהתיישבות ובניהול קרקעות הפכו עם השנים לגופים סבוכים ומפותלים. הניסיון לפישוט הליכים בהם אינו קל. המאמץ להוציא מניהול ריכוזי בעייתי זה קרקעות שיועברו לניהול כקניין פרטי הינו קשה כמו שהוא חשוב. חשיבותו עולה בעקבות חוסר היכולת של גופי וועדות הממשל בקידום רפורמות של ממש.

המלצות

יש פתרונות שונים לבעיות השונות הקשורות לניהול קרקעות ישראל. אולם לפני כל, יש לטפל בחוסר השקיפות. כל החלטות המינהל ומועצת המינהל צריכות לקבל ביטוי מעל אתר אינטרנט הפתוח לעיון הציבור. לשם כך לא נדרשות ועדות או בירוקרטיות אלא ביצוע פשוט של הוראות החוק הקיים.

יש לסייע בידי אזרחים המבקשים לברר את זכויות הקניין שלהם בקרקעות אותן ירשו או רכשו.

הקניית זכויות קניין בקרקע הינה המפתח לשחרור כלכלי ויזמי, ומהווה ערובה לאפשרות להפוך את נכסי הקרקע למנוף השקעות למגזר החקלאי והכפרי. יש לעודד מגמה זאת בחקיקה ברורה אשר תנחה את בתי המשפט.

⁷ ש.ס.